

LOS DEBATES SOBRE EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME Y LAS CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES DE LAS ELECCIONES EUROPEAS

Por JULIAN SANTAMARIA OSSORIO
JOSEF MARIA RENU VILAMALA
VICENTE COBOS SAMPEDRO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME: 1. *El proyecto «Dehousse»*. 2. *El proyecto «Paijtin»*.—III. LOS PROYECTOS DE PEU: 1. *El proyecto «Seitlinger»*. 2. *La propuesta de resolución «De la Malene»*. 3. *El proyecto «Bocklet»*. 4. *El proyecto «Rothley»*. 5. *El informe «Hübner»*. 6. *El proyecto «De Gucht»*.—IV. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LAS ELECCIONES EUROPEAS.—V. LOS ELEMENTOS RETARDATARIOS.—VI. CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES DE LAS ELECCIONES EUROPEAS: 1. *Las elecciones al Parlamento Europeo como elecciones de «segundo orden»*. 2. *Bajos índices de participación*. 3. *Mayores oportunidades a partidos nuevos, pequeños y verdes*. 4. *Voto de penalización a partidos en el gobierno*. 5. *Estabilidad de los electores en las elecciones europeas*.

I. INTRODUCCION

Nos vamos a ocupar aquí de dos cuestiones bien diferenciadas aunque relacionadas entre sí. En primer lugar, de los diversos intentos que se han llevado a cabo, desde la firma del Tratado de Roma, para homogeneizar los sistemas electorales utilizados por los Estados miembros para designar a sus representantes, primero en la Asamblea y luego en el Parlamento Europeo. En segundo lugar, de la peculiaridad de las elecciones al Parlamento Europeo y de las pautas de comportamiento específicas en este tipo de elecciones, así como de la influencia diferencial de los sistemas electorales utilizados por los Estados miembros para dichas elecciones y los utilizados en elecciones generales.

La Unión Europea constituye una forma política *sui generis* con una dinámica claramente evolutiva y una evidente aunque discutible tendencia estatomórfica. Las últimas elecciones al Parlamento Europeo, celebradas en junio de 1994, han vuelto a poner sobre el tapete la necesidad de una reflexión acerca de los caminos por los que debe discurrir la consecución de la unión política. Efectivamente, por un lado, el nuevo Parlamento Europeo deberá afrontar la redacción de una Constitución de la Unión Europea como tarea principal en la nueva legislatura; por otro, las turbulencias que siguieron a los acuerdos de Maastricht, las consultas populares que provocaron y el clima de escepticismo y decepción que frente al proceso europeo parece haberse impuesto entre la ciudadanía de buena parte de los Estados miembros confiere una especial significación a ese mandato. El hecho de que la nueva Asamblea sea constituyente presta a las elecciones de junio pasado una característica especial que las singulariza respecto de anteriores convocatorias.

El nuevo relieve del Parlamento Europeo tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE) ha favorecido la reapertura del debate en torno a sus carencias democráticas que afectan, asimismo, a la imagen de la Unión misma. Se critica el hecho de que el Parlamento Europeo, con la legitimidad democrática que le imprime su elección popular directa, carezca de la necesaria capacidad de control sobre los órganos no electivos, esto es, el Consejo y la Comisión. En el centro del debate se halla, pues, el problema del *déficit democrático*, cuya superación no es posible sin una reformulación del concepto de ciudadanía europea y una reforma en profundidad del Parlamento Europeo (1).

Uno de los aspectos esenciales de dicha reforma es, probablemente (2), el eventual establecimiento de un procedimiento electoral uniforme (PEU). Su adopción podría, en primer lugar, contribuir a la creación y consolidación de un sistema de partidos europeo, y en segundo lugar, podría comportar un avance en el proceso de construcción europea. Históricamente, ha sido la cuestión de la unificación de los sistemas electorales frente al mantenimiento de la diversidad la que ha venido poniendo de relieve uno de los aspectos básicos de la tensión entre los partidarios de la aceleración y los de la ralentización del proceso de unificación europea. Ese debate ha girado en distintos momentos, como ahora veremos, en torno a los siguientes

(1) En esta línea debe interpretarse el *Manifiesto de Barcelona*, acta final del Congreso de la Europa de los Ciudadanos de marzo de 1989, en la que se ponía de relieve la necesidad de «superar el déficit democrático, asegurando que el Parlamento Europeo esté investido de un poder legislativo real que le permita constituir y controlar políticamente un verdadero gobierno federal europeo». Vid. JAIME MUNICH GASA: «Hacia un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo», *Afers Internacionals*, núm. 17 (Barcelona, 1989), pág. 98.

(2) Así como también por FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA y ANTONIO MUÑOZ ALVAREZ: «Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo: problemas que suscita», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 13, núm. 3 (Madrid, septiembre-diciembre 1986), págs. 631-650. Asimismo, ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE y ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA: «De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca), núm. 86 (octubre-diciembre), págs. 39-69, y MUNICH GASA: *op. cit.*

puntos: 1) elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal o mediante designación de los Estados miembros; 2) compatibilidad o incompatibilidad de los mandatos europeos y nacionales; 3) opción por una fórmula electoral común, y 4) delimitación de las competencias propias del Parlamento Europeo.

II. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME

Ya en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) se sugerían dos vías para la designación de los miembros de la Asamblea: por parte de los parlamentos nacionales o mediante sufragio universal directo (3). En la práctica, se impuso entonces la primera alternativa, pero la aceptación teórica de la segunda abría una posibilidad original que, en línea de principio, no era rechazada por los Estados miembros. El proyecto Teitgen (4), en el que se proponía la división de la Asamblea en dos cámaras: una de 268 miembros, elegidos de manera directa por los pueblos de Europa sobre una base proporcional, y la otra, denominada Senado, de 87 miembros, designados por los parlamentos nacionales, se encuentra también entre estos primeros intentos de configurar un procedimiento uniforme (5).

Con la unificación de los tratados constitutivos en Roma (1958) y el aumento en el número de miembros de la Asamblea de 78 a 142, se modificó el artículo 21 del TCECA, sustituyéndose por una disposición esperanzadora que ya incluía un mandato en el sentido del futuro establecimiento de un PEU. La nueva redacción establecía que:

La Asamblea elaborará proyectos con vistas a permitir la elección por sufragio universal directo, según *procedimiento uniforme* en todos los Estados miembros. El Consejo aprobará, por unanimidad, las disposiciones cuya adopción recomendará a los Estados miembros, de acuerdo con las normas constitucionales respectivas (6).

Si bien todo parecía indicar un sensible avance en la democratización de la Asamblea europea, la verdad es que la potestad decisoria seguía permaneciendo en manos de los Estados miembros y del Consejo, quedando la Asamblea únicamente como instancia de elaboración de *propuestas*, sin poder alguno.

1. El proyecto «Dehousse»

El primero de esos proyectos, ya con una vocación real de efectividad, fue el

(3) Vid. artículo 21 TCECA.

(4) Gestado en la Asamblea CECA el 6 de marzo de 1953.

(5) MUNICH GASA apunta como causa principal su vinculación *de facto* al futuro de la Comunidad Europea de Defensa, con lo que el fracaso de ésta supuso el fracaso del proyecto (*op. cit.*, pág. 99).

(6) Artículo 21.3 TCECA, artículo 138.3 TCEE (Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea) y artículo 107.3 TCEEA (Tratado constitutivo de la Comunidad Europea para la Energía Atómica [EURATOM]).

«Proyecto de convención sobre la elección de la Asamblea parlamentaria europea por sufragio universal directo», más conocido por proyecto «Dehousse» (7). Dados los intereses opuestos de nacionalistas y federalistas, sus conclusiones no avanzaban demasiado en la línea de uniformación electoral, puesto que ya desde un inicio aclaraba que «la noción de uniformidad no es sinónimo de la de identidad». Aprobado por la Asamblea el 17 de mayo de 1960, preveía el aumento de los miembros de la Asamblea de 142 a 426 y la elección de todos ellos, por un período de cinco años, mediante sufragio universal directo. Se obvió la concreción de un PEU a corto plazo, optándose (8) por dejar dicha determinación en manos de los Estados miembros durante un período transitorio que debería finalizar en el efectivo establecimiento de aquél, lo que no se consiguió ante la capacidad de bloqueo de los parlamentos nacionales, que aspiraban a mantener la compatibilidad de los mandatos nacional y europeo.

2. El proyecto «Paitjin»

Tras el cambio de denominación de la Asamblea de las Comunidades Europeas por la de Parlamento Europeo, el 30 de marzo de 1962, y la ampliación de las Comunidades a nueve miembros, el movimiento europeísta recibirá un nuevo impulso. El proyecto «Paitjin» (9) preveía un Parlamento Europeo compuesto de 550 miembros (reducido posteriormente a 355 por el propio Parlamento Europeo) elegidos por cinco años. De este proyecto se deduce el mantenimiento del período transitorio establecido en el proyecto «Dehousse» para la observancia de un PEU, acogiendo asimismo el criterio de la compatibilidad de mandatos. El 14 de enero de 1975, el Parlamento Europeo adoptaba el proyecto «Paitjin», que se convertiría posteriormente en el «Acta Relativa a la Elección de los Representantes en la Asamblea por Sufragio Universal Directo» (10), con el previo acuerdo sobre el reparto de escaños entre cada Estado (11).

El Acta de Bruselas se caracteriza por no establecer un PEU, limitándose a fijar unas líneas directrices para las elecciones que han de celebrarse en cada Estado miembro (12). Es así una solución minimalista que permite caracterizar las elec-

(7) 30 de abril de 1960. Vid. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE) del 2 de junio de 1960, págs. 834-841.

(8) En su artículo 9.

(9) De 29 de noviembre de 1974. Vid. DOCE del 11 de febrero de 1975, págs. 15-18.

(10) También conocida como «Acta de Bruselas», de 20 de septiembre de 1976.

(11) Vid. *Boletín de las Comunidades Europeas*, núm. 6 (1976), pág. 5.

(12) Como muy bien señalan ALVAREZ CONDE y ARNALDO ALCUBILLA: «... no establece, sin embargo, un procedimiento electoral uniforme, es decir, no da cumplimiento o da un incompleto cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 138 TCEE, pues se limita a fijar una serie de principios para ordenar formalmente un conjunto de procesos electorales nacionales conducentes a la constitución de un órgano común por sufragio universal y directo» (*op. cit.*, págs. 45-46).

ciones previstas como la agregación de «doce elecciones nacionales» (13). Se mantenía, además, la compatibilidad entre mandatos, pero no obstante, en 1979, el Parlamento Europeo experimentó un notable incremento de legitimidad al ser elegido por primera vez mediante sufragio universal directo, y con el aumento del número de eurodiputados, que llegó a ser de 410, la distribución de los escaños resultó más equitativa (14). El Acta de Bruselas produjo, pues, una mínima armonización que debe valorarse positivamente como un pequeño avance dentro del proceso, puesto que es el *primer paso* en dicho sentido que empezará a tomar cuerpo y vivacidad a partir de la constitución del Parlamento Europeo salido de las primeras elecciones directas.

III. LOS PROYECTOS DE PEU

A raíz de las primeras elecciones directas, el Parlamento Europeo afrontó con mayor vigor la elaboración de proyectos de uniformación electoral en base a lo dispuesto por los Tratados constitutivos (15). La principal línea de enfrentamiento en la elaboración de estos proyectos no será otra que el *modo de escrutinio* a establecer. La elección de una *fórmula* mayoritaria o proporcional condiciona la decisión sobre los restantes elementos del sistema electoral. El debate no responde tan sólo a razones teóricas ni a la diversa valoración de las consecuencias prácticas asociadas a cada una de esas fórmulas. La existencia de dos tradiciones contrapuestas en el seno de las Comunidades, la mayoritaria anglosajona y la proporcional de honda raigambre en el continente, contribuyó asimismo a animar el debate al que nos referiremos, de forma resumida, más adelante.

1. El proyecto «Seitlinger»

El primero de estos proyectos fue el presentado por el eurodiputado francés Jean E. Seitlinger (16), aprobado por el Parlamento Europeo con los votos en contra de los británicos, por lo que su futuro parecía claro: fracaso. Básicamente seguía la línea marcada con anterioridad por el Acta, ya que no implicaba una uniformización completa (17), sino sólo de algunos aspectos relativos al procedimiento, y además de

(13) K. REIF y H. SCHMITT: «Nine Second Order National Elections - A Conceptual Framework for the Analysis of the European Elections Results», *European Journal of Political Research*, núm. 8 (1980), págs. 3-44.

(14) En el caso español, el gobierno decretó, unilateralmente, la incompatibilidad de mandatos, aspecto este que bien pudiera ser considerado contrario a la legislación comunitaria.

(15) Artículo 138.3 TCEE.

(16) DOCE, «C 87», del 5 de abril de 1982, pág. 84. Aprobado por el Parlamento Europeo el 10 de marzo de 1982, con 158 votos favorables, 76 contrarios y 27 abstenciones.

(17) Puesto que establecía, al igual que anteriormente, que uniformidad no significa identidad.

manera gradual. Establecía la opción por el escrutinio proporcional en distritos de tres a quince escaños libremente configurables por los Estados miembros, quienes también podían fijar las condiciones para la presentación de listas, pudiendo optar por el voto preferencial y prohibiendo el *panachage*. La *distribución de escaños* se efectuaría en un doble nivel, nacional entre listas de partidos y/o de coaliciones de partidos según el método D'Hondt y posteriormente a nivel de circunscripción en función del número de votos obtenidos por cada lista. La introducción de una *barrera electoral* se dejaba a la libre decisión de los Estados, así como también se les otorgaba la posibilidad de derogar algunas de las disposiciones establecidas por dicho proyecto con miras a la protección de particularidades geográficas o étnicas reconocidas constitucionalmente, aspecto este fuertemente criticado por atentar contra la uniformidad pretendida en la elaboración de dicho proyecto y «hace excepción de [...] uno de los principios fundamentales del acervo comunitario, el de prevalencia del Derecho comunitario sobre el Derecho interno, incluido el de rango constitucional» (18). En cuanto a la capacidad electoral activa, se decanta por el criterio de la nacionalidad (19), mientras que en la capacidad electoral pasiva se admite el criterio de los cinco años de residencia (arts. 2-7).

2. *La propuesta de resolución «De la Malene»*

Ante la proximidad de la adhesión de los dos países ibéricos, España y Portugal, volvió a la palestra el interés por implantar un PEU o, en su defecto, asegurar la elección de los futuros representantes de ambos países mediante sufragio universal directo. De esta forma, el Parlamento Europeo aprobó una resolución inspirada en la propuesta presentada por M. de la Malene (20) en la que se exhortaba, en su párrafo primero, a la efectiva elección por sufragio universal directo de los representantes españoles y portugueses. Asimismo, merece la pena tener en cuenta el párrafo segundo, en el que dice:

[le PE] demande que ces élections se fassent sur la base d'une proposition, présentée par le Parlement européen, de procédure électorale uniforme.

3. *El proyecto «Bocklet»*

En realidad, dicho proyecto, dirigido por el eurodiputado alemán Reinhold Bocklet, ya estaba en marcha. Este proyecto (21) fue aprobado por la Comisión de

(18) ALVAREZ CONDE y ARNALDO ALCUBILLA: *op. cit.*, pág. 49.

(19) Si bien el proyecto inicialmente proponía la adopción del criterio de residencia con un mínimo de cinco años.

(20) DOCE, «C 72», del 18 de marzo de 1985, pág. 71. Aprobada el 15 de febrero de 1985.

(21) Documents de Séance. Doc. PE/A.2-1/85, de 22 de marzo de 1985. Aprobado el 1 de marzo de 1985.

Asuntos Políticos del Parlamento Europeo con trece abstenciones, por lo que igualmente tenía escaso futuro. Además, decayó al concluir la legislatura sin haber llegado a discutirse en el pleno. Representaba un paso atrás en los intentos uniformadores que estamos describiendo, en especial respecto del proyecto «Seitlinger». Muestra de su poca voluntad es que se remite al Acta de 1976 y supletoriamente a la regulación de las elecciones europeas establecida por cada Estado. En cuanto al sistema, adoptaba el de escrutinio proporcional a nivel nacional con la fórmula D'Hondt, dejando en manos de los Estados la posibilidad de establecer o no el voto preferencial. Fijaba, de otro lado, el umbral mínimo de representación en el 5 por 100 de los votos en el conjunto nacional. Las únicas innovaciones consistían en la fijación de la mayoría de edad electoral en los dieciocho años y en la eliminación de la exigencia de cinco años de residencia a los no nacionales para el ejercicio del voto, dejándose a la libre decisión de los Estados miembros con la única cautela de que se evitara el doble voto.

4. *El proyecto «Rothley»*

El anterior proyecto tuvo su continuación en la dura crítica efectuada por el eurodiputado alemán Willy Rothley (22), desde una nueva óptica bajo el principio de gradualidad o de aplicación por etapas, renunciando a la búsqueda de una identidad completa de los procedimientos electorales (23). En cuanto al derecho electoral, suprimió la potestad de los Estados de determinar quiénes podían ejercer el voto, por lo que adoptó claramente el criterio de la nacionalidad para poder votar o ser elegido en cualquier Estado miembro. En cuanto a la fórmula electoral, introduce modificaciones al optar por un sistema mixto. En un primer nivel, en cada circunscripción, el escrutinio se realizaría eligiéndose las dos terceras partes mediante un sistema mayoritario en distritos plurinominales, mientras que el tercio restante se cubriría a nivel de distrito aplicando el método D'Hondt. Se deja a los Estados la determinación de los distritos y el número de diputados a elegir, con la única (y significativa) prohibición de establecer un único distrito. También es destacable la prohibición de un umbral de votos y la posibilidad, a la vista de lo anterior, de la existencia de distritos que traspasen las fronteras nacionales. Todos estos aspectos, muestras reales de avance, quedaron en saco roto al ser rechazado por el Reino Unido, con lo que no pudo aplicarse a las elecciones de 1989.

5. *El informe «Hübner»*

En julio del mismo año, 1986, el grupo de trabajo de Emil Hübner presentó un

(22) Doc. PE/GS/297/86, de 6 de agosto de 1986.

(23) ALVAREZ CONDE y ARNALDO ALCUBILLA: *op. cit.*, págs. 53-54.

informe en el que se señalaban las líneas maestras de lo que debiera ser el próximo proyecto de PEU (24). Los Estados con más de seis diputados en el Parlamento Europeo (esto es, todos excepto Luxemburgo) deberían dividir su territorio en circunscripciones de tres a diecisiete escaños cada una. Se mantenía la eliminación del umbral mínimo y se adoptaba un sistema proporcional mixto a nivel de cada circunscripción, que se combinaba con la utilización del método D'Hondt a nivel nacional para la asignación de los votos sobrantes.

6. El proyecto «De Gucht»

La última tentativa encaminada a conseguir implantar un PEU ha tenido lugar a partir del 10 de octubre de 1991, momento en que se aprueba la propuesta de resolución de PEU por parte de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo, propuesta encabezada por el eurodiputado De Gucht (25). El aspecto más innovador de esta propuesta se encuentra, básicamente, en el párrafo 4, con el establecimiento de un solo año como tiempo de residencia necesario para poder ejercer el derecho de sufragio, tanto activo como pasivo (26). En cuanto al resto de la propuesta, ésta se mantiene en los términos previos reflejados en el informe Hübner. Como única modificación significativa debe mencionarse la admisión del *panachâge* como forma de expresión del voto, dejando su elección a los Estados miembros.

A este informe provisional le siguió otro sobre el sistema de reparto del número de miembros del Parlamento Europeo, habida cuenta de las necesarias modificaciones a realizar para dar cabida a los 17 millones de alemanes del Este «absorbidos» en el proceso de unificación (27). A tal efecto, y para evitar que los demás Estados miembros sufrieran una infrarrepresentación, se optó por modificar al alza el número de miembros del Parlamento Europeo. Este informe apunta, en su letra B, la necesidad de no sobrepasar los 700 miembros, en base a criterios de operatividad. Asimismo, en el párrafo 2:

Considera que el desarrollo de una Unión Europea de tipo federal no está aún lo suficientemente avanzada como para introducir la proporcionalidad de representantes en el Parlamento Europeo.

A fin de cuentas, lo que realiza es un reparto político (como no podía ser de otra forma), que deberá someterse, según el párrafo 8, a revisión cada diez años en fun-

(24) Documento del Grupo de Trabajo «Derecho Electoral Uniforme» (PE), Estrasburgo, 8 de julio de 1986.

(25) DOCE, «C 280», del 28 de octubre de 1991, pág. 141.

(26) Este aspecto fue rechazado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos del Parlamento Europeo, que su *Opinión* de 29 de noviembre de 1990 había modificado la propuesta de resolución de De Gucht, volviendo al criterio de los cinco años.

ción de los datos de los censos generales de población. De la propuesta de reparto efectuada, la resolución del Parlamento Europeo que aprobó este informe modificó, a la baja, los escaños atribuidos a Austria y Finlandia, a la par que incluyó a Suiza en el cálculo de escaños a otorgar en una futura ampliación comunitaria (28).

Finalmente, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en base al último informe «De Gucht» (29), en que se apela al principio de subsidiariedad, a la armonización de los elementos básicos (teniendo en cuenta que uniformidad no equivale a identidad) en un proceso gradual. Se opta por la representación proporcional. La atribución de los escaños se hará a nivel nacional, pudiendo dividirse el territorio en circunscripciones uninominales (30). Admite, asimismo, la posibilidad de expresar uno o más votos preferenciales, pero no hace mención alguna a la posibilidad de *panachage*. Sitúa el umbral entre el 3 y el 5 por 100, a elección libre de los Estados miembros, y vuelve a aparecer la posibilidad de que éstos deroguen algunos elementos en aras a la protección de particularidades étnicas y/o territoriales.

Supone así una verdadera *vuelta atrás* en el proceso, puesto que si en un primer momento pareció plantear unas posibilidades más flexibles y osadas respecto a la unificación de elementos electorales, al final las presiones de los Estados reticentes con la proporcionalidad consiguieron que dicho proyecto les otorgara, una vez más, la potestad de elegir los elementos a aplicar y desechar aquellas medidas que supusieran una modificación sustancial en los procedimientos aplicados en sus respectivos Estados.

IV. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LAS ELECCIONES EUROPEAS

Tras haber presentado las líneas generales del prolongado debate que durante más de treinta años viene teniendo lugar en torno a la elaboración de un PEU, parece pertinente examinar, aun de forma somera, cuáles son los sistemas electorales que los Estados miembros adoptan para la elección de sus representantes en el Parlamento Europeo. Para ello hemos utilizado cuatro variables que se suelen considerar como los componentes básicos de todo sistema electoral (vid. cuadro 1): fórmula electoral, tamaño de las circunscripciones, forma de expresión del voto y, finalmente, la existencia o no de barrera electoral para la asignación de escaños.

Hemos clasificado los sistemas electorales de los doce en función de las variables anteriormente mencionadas y constatamos la existencia de una casi unanimidad respecto de dos de las cuatro variables utilizadas: fórmula electoral y exis-

(27) El 10 de junio de 1992.

(28) DOCE, «C 176», del 13 de julio de 1992, pág. 72.

(29) DOCE, «C 115», del 26 de abril de 1993, pág. 121. Resolución aprobada el 10 de marzo de 1993.

(30) Si bien únicamente podrían atribuirse, como máximo, las dos terceras partes de los escaños que correspondan a dicho Estado.

CUADRO I

SISTEMAS ELECTORALES DE LOS DOCE PARA LAS ELECCIONES EUROPEAS

<i>País (eurodiputados)</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Tamaño de las circunscripciones</i>	<i>Forma de expresión del voto</i>	<i>Barrera electoral</i>	<i>Legislación reguladora</i>
Alemania (99)	Proporcional, fórmula Hare-Niemayer	Unica (Estado) y Länder	Listas cerradas y bloqueadas	Sí (5%)	Ley de 8 de marzo de 1985
Bélgica (25)	Proporcional, fórmula d'Hont	Región (3)	Listas cerradas y no bloqueadas (1 voto preferencial a lista o a un candidato)	No	Ley electoral de 27 de febrero de 1984
Dinamarca (16)	Proporcional, fórmula d'Hont	Unica (Estado)	Listas cerradas y no bloqueadas (1 voto preferencial a lista o a un candidato)	No	Ley L. núm. 115 de 6 de abril de 1984, que modifica la Ley de 2 de diciembre de 1977
España (64)	Proporcional, fórmula d'Hont	Unica (Estado)	Listas cerradas y bloqueadas	Sí (1%)	Ley de 2 de abril de 1987
Francia (87)	Proporcional, fórmula d'Hont	Unica (Estado)	Listas cerradas y bloqueadas	Sí (5%)	Ley 77/729, de 3 de julio de 1977
Grecia (25)	Proporcional, fórmula Enishi-meni Analogiki	Unica (Estado)	Listas cerradas y bloqueadas	No	Ley 1443/1984, de 22 de mayo
Holanda (31)	Proporcional, fórmula d'Hont	Unica (Estado)	Listas cerradas y bloqueadas (1 voto preferencial a lista o a un candidato)	No	Ley 29 de septiembre de 1985, que modifica la Ley de 13 de diciembre de 1978
Irlanda (15)	Proporcional, fórmula STV (Single Transference Vote)	Región (4)	Listas cerradas y bloqueadas	No	European Assembly Elections Act 1984
Italia (87)	Proporcional puro	Región (5)	Listas cerradas y no bloqueadas (3 votos preferenciales)	No	Ley núm. 61, de 9 de abril de 1984, que modifica la Ley de 24 de enero de 1979
Luxemburgo (6)	Proporcional, fórmula Hagenbach-Bischoff	Unica (Estado)	Listas abiertas y no bloqueadas (<i>panachage</i>)	No	Leyes de 14 de marzo de 1984, que completan la Ley 21/02/1979
Portugal (25)	Proporcional, fórmula d'Hont	Unica (Estado)	Listas cerradas y bloqueadas	No	Decreto 68/IV, de 28 de abril de 1987
Reino Unido (87)	Mayoritario (Irlanda del Norte: STV)	Uninominales (84) [Irlanda del Norte 3]	Sin listas. [Cerradas y no bloqueadas]	No	European Assembly Elections Act de 1981, que modifica la Ley de 5 de mayo de 1978

Fuente: Legislación electoral para las elecciones europeas. Dirección de Estudios Generales del Parlamento Europeo, Colección Ciencia y Documentación, Serie Política, núm. 13, 2.ª ed. revisada. 1989. *Elaboración propia.*

tencia (o no) de barrera electoral. En cuanto a la primera, todos los Estados miembros, a excepción del Reino Unido, utilizan una *fórmula electoral* proporcional, mientras que éste opta por la *fórmula mayoritaria* (31). No obstante, es preciso señalar cómo dentro de esa coincidencia de once Estados en la utilización de la proporcionalidad se dan variantes en las fórmulas de asignación de los escaños. Así, hallamos un grupo de seis países que utilizan la fórmula D'Hondt (Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, España y Portugal), mientras que Alemania aplica la variante Hare-Niemayer, Italia opta por la fórmula proporcional pura, Irlanda con su típica STV (*single transference vote*) y Grecia con la variante *enishimeni analogiki*. En cuanto a la *barrera electoral*, las excepciones las constituyen Alemania y Francia, con disposiciones que señalan la obligatoriedad de la obtención de un mínimo del 5 por 100 de los votos a nivel nacional como requisito *sine qua non* para la asignación de escaños sin que ninguno de los restantes países exijan la obtención de un mínimo de votos para obtener representación (en España, sólo un «testimonial» 1 por 100).

Si fueran éstas las únicas diferencias existentes entre los sistemas electorales utilizados por los Estados miembros para la elección de sus europarlamentarios, la tarea de elaboración de un PEU se vería enormemente facilitada. Pero, obviamente, no es así, sino que el análisis de las dos restantes variables (tamaño de las circunscripciones y forma de expresión del voto) ofrece las claves explicativas de las dificultades con que se encuentran dichos proyectos de unificación.

En lo que se refiere al tamaño de las *circunscripciones*, se establece una diferenciación clara entre aquellos Estados con circunscripción electoral única y aquellos que cuentan con varias circunscripciones electorales. Así, encontramos, por un lado, un grupo de siete Estados con circunscripción única: Dinamarca, España, Francia, Holanda, Grecia, Luxemburgo y Portugal, junto a otro grupo de Estados con múltiples circunscripciones: Bélgica, con tres circunscripciones electorales; Irlanda, con cuatro; Italia, con cinco, y finalmente, el Reino Unido, con 84 circunscripciones uninominales además de la especificidad de Irlanda del Norte (vid. *supra*) y Alemania, que ocupa una posición singular por cuanto, al igual que en las elecciones al Bundestag, la presentación de listas tiene lugar en los Länder, si bien el cómputo de los votos y la asignación de los escaños se realiza a nivel nacional.

Supone éste un primer factor de difícil homologación en la elaboración de un futuro PEU, al que se une lo derivado del análisis de la cuarta variable: *forma de expresión* del voto. A este respecto, se nos configuran asimismo dos grupos, diferenciados entre sí por el carácter *bloqueado o no* de las listas electorales. Rigen las listas cerradas y bloqueadas en Alemania, España, Francia, Grecia y Portugal, mientras que las listas son cerradas y no bloqueadas en Bélgica, Dinamarca, Holanda, Irlanda e Italia. Dentro de este grupo existen asimismo matizaciones, puesto que Irlanda

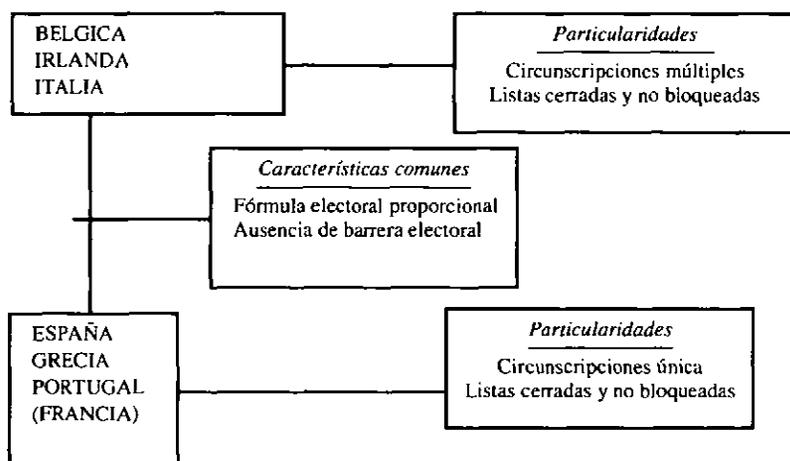
(31) Si bien no podemos olvidar que para los eurodiputados que se eligen en Irlanda del Norte se aplica una fórmula proporcional, variante STV (*single transference vote*), al igual que en Irlanda.

permite la expresión de tantas preferencias como escaños en disputa menos uno; Italia admite la expresión de hasta tres votos preferenciales, y finalmente, los Estados restantes (Bélgica, Dinamarca y Holanda) permiten la expresión de un voto preferencial a una lista o a un candidato. No admiten ubicación en este cuadro ni Luxemburgo ni el Reino Unido. En el caso luxemburgués, el elector tiene la posibilidad de confeccionar su propia lista a partir de las listas presentadas, por lo que habría que hablar de listas abiertas. El caso del Reino Unido es la única excepción al voto de lista al mantenerse el sistema mayoritario en distritos uninominales.

Si tomamos en consideración las cuatro variables conjuntamente nos encontramos con dos grupos de países con características bien diferenciadas: por un lado, un grupo compuesto por Bélgica, Irlanda e Italia, cuyo perfil es el de Estados con *fórmula electoral proporcional, ausencia de barrera electoral, varias circunscripciones* de carácter regional y *listas cerradas y no bloqueadas*, si bien en este último punto no cabe hablar de iguales modalidades en la forma de expresión de las preferencias de voto; por otro lado, hallamos el grupo compuesto por las *jóvenes democracias europeas*, esto es, España, Grecia y Portugal. Su perfil es el de *fórmula electoral proporcional y ausencia de barrera electoral* al igual que el anterior grupo, pero *circunscripción única y listas cerradas y bloqueadas*. A este grupo puede añadirse Francia, si bien haciendo la salvedad, respecto del perfil del grupo, que supone la adopción de la barrera electoral en el 5 por 100 de los votos. Esta clasificación nos permite agrupar tan sólo a la mitad de los Estados miembros. Los demás presentan diversas combinaciones de las cuatro variables de estudio, mereciendo especial atención el caso del Reino Unido por cuanto es el único Estado, recordémoslo, cuya fórmula electoral no es proporcional.

CUADRO 2

GRUPOS RESULTANTES DE LA APLICACION DE LAS VARIABLES DE ESTUDIO



V. LOS ELEMENTOS RETARDATARIOS

Hemos podido observar cómo las propuestas de PEU han oscilado, a modo de péndulo, entre el avance y el retroceso en el proceso de la Unión Europea. Hemos visto cómo son varios los elementos dispares o distintos en las disposiciones electorales de los Estados miembros, pero dos de ellos se erigen como los elementos clave para comprender el retraso en la instauración de un PEU. Como se ha señalado, «los elementos de bloqueo son siempre los mismos: hostilidad británica a la proporcionalidad, pero también reticencia francesa a la regionalización de las circunscripciones» (32).

Además de los datos aportados en el análisis anterior, podemos señalar también como el único elemento común en las disposiciones electorales de todos los Estados miembros es el sufragio activo: dieciocho años. En cambio, el sufragio pasivo presenta diferencias entre los Estados miembros. Asimismo, se carece de una armonización en la fecha de celebración de los comicios, puesto que se sigue manteniendo una horquilla de cuatro días, de jueves a domingo, en la que los distintos Estados pueden escoger cuál de esos días será el indicado para proceder a la elección en su territorio. Innesario subrayar la dificultad para introducir criterios de proporcionalidad en el número de escaños para cada país en función de la población. La composición del Parlamento Europeo beneficia, como se sabe, a los pequeños Estados. Un último elemento retardatario es la constante referencia a la posibilidad con que cuentan los Estados miembros de derogar aquellos elementos tendentes a la unificación procedimental en aras a la protección de particularidades étnicas y/o territoriales.

El avance en la construcción de la Unión Europea depende, como es claro, de la voluntad política de los Estados miembros, de su capacidad para decidir el modelo de referencia, pero depende también de las dificultades que impone el continuo proceso de ampliación. Dificultades de coordinación, por una parte, pero también de imagen. Las críticas crecientes al *déficit* democrático del Parlamento Europeo no pueden pasar inadvertidas. Tras el Tratado de Maastricht, el Parlamento Europeo ha visto incrementarse sus competencias y acrecentarse su papel. En este sentido, compartimos la afirmación de que «el PEU no puede convertirse en la isla Utopía de los tratados comunitarios o en el eterno recurso para los euroescépticos» (33). La existencia de un PEU que refleje y responda a la existencia de un cuerpo social europeo, con intereses propios y capaz de ver reflejada su voluntad en todos y cada uno de los aspectos derivados de la construcción de estos *Estados Unidos de Europa*, tal vez pudiera contribuir también a mejorar la posición del Parlamento Europeo en esa dirección.

(32) JOSÉ ELIZALDE: «El régimen electoral del Parlamento Europeo: ¿quiebra en la primacía del derecho comunitario?», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 3 (Madrid, septiembre-diciembre 1989), págs. 809-836 (cita pág. 814).

(33) ALVAREZ CONDE y ARNALDO ALCUBILLA: *op. cit.*, pág. 55.

VI. CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES DE LAS ELECCIONES EUROPEAS

A pesar de esas dificultades, no cabe negar que el proyecto de unificación de los procedimientos electorales ha recorrido un importante camino. En todos los Estados miembros, con la excepción de Gran Bretaña, se ha impuesto el sistema proporcional. En todos ellos, la proporcionalidad de las fórmulas empleadas es notoria y no se ve modificada por el tamaño de los distritos, que, con la salvedad de Luxemburgo, a quien sólo corresponden seis escaños en el Parlamento, son grandes. Frente a esa relativa uniformidad de los mecanismos electorales también pueden observarse una serie de *características uniformes* en las elecciones nacionales al Parlamento Europeo. Características que las diferencian de las elecciones internas. Sobre ellas volveremos ahora la atención. No quiere decir ello que consideremos tales peculiaridades comunes como consecuencia directa de la semejanza entre los sistemas electorales, cuya incidencia en este punto es tan sólo parcial y fragmentaria. Analizamos a continuación esas particularidades y sus variaciones nacionales, así como sus posibles explicaciones.

1. *Las elecciones al Parlamento Europeo como elecciones de «segundo orden»*

Las elecciones al Parlamento Europeo han inspirado el concepto «elecciones de segundo orden» (34) para designar un tipo de procesos electorales en el que se constatan una serie de características claramente diferenciadas de las observadas en elecciones nacionales generales. Entre esas características singulares se resaltan especialmente unos niveles de participación inferiores y una serie de pautas de comportamiento específicas distintas tanto entre los actores como entre los electores. Esas notas parecen ser independientes del tipo de sistema electoral y observarse de forma general en todo el territorio de la Unión Europea. En este primer punto examinaremos la caracterización que se hace de cada una de esas peculiaridades para examinar, a continuación, en qué medida los datos españoles las confirman o no.

La observación de bajos índices de participación se extiende a todos los Estados miembros, salvo aquellos en los que el voto es obligatorio o semiobligatorio, o en los que, ocasional o normalmente, las elecciones europeas han coincidido en el tiempo con otras de carácter nacional, sobre todo en caso de ser éstas las elecciones al parlamento nacional (35). Cuando se produce esta coincidencia, no puede hablarse con propiedad de un tipo de comportamiento específico, ya que las elecciones

(34) KARLHEINZ REIF: *Ten second-order Elections*, en KARLHEINZ REIF (ed.): *Ten European Elections*, Aldershot, Gower, 1985.

(35) KARLHEINZ REIF (ed.): *Ten European Elections*, Aldershot, Gower, 1985b. También en otros textos de Karlheinz Reif, Oskar Niedermayer y Herman Schmil.

generales producen unas pautas de participación que se extienden también a las europeas. Estas, al disfrutar de menor relieve y visibilidad, apenas admiten un tratamiento diferenciado. Es más, cuando se produce esa coincidencia en el tiempo no se observan diferencias de participación significativas entre ambos tipos de elecciones. No es, por tanto, que no se atribuya a las elecciones europeas ninguna relevancia, pero, probablemente, no se les atribuye suficiente interés. De hecho, para dar cuenta de esta peculiaridad, se han ofrecido tres tipos de explicaciones distintas:

A) El *papel* del Parlamento Europeo en el entramado institucional de la Unión Europea conduce a un parlamentarismo de tipo «foro» que ni elige al ejecutivo, ni lo controla, ni legisla, ni es codecisor (36). Los resultados de las elecciones son así muy poco relevantes para la vida cotidiana de los electores. La información sobre las mismas y su significado, aunque creciente, suele ser muy escasa y lo mismo ocurre con el conocimiento que se tiene de la labor realizada por los europarlamentarios y sus grupos, de los productos derivados de la actividad del Parlamento Europeo. En 1994, con ocasión de las últimas elecciones al Parlamento Europeo, se hizo un esfuerzo en los ámbitos académicos tratando de estimular la participación con el argumento de que se trataba de unas elecciones para una Asamblea con auténtico poder constituyente. Su receptividad por el electorado europeo no parece haber sido excesiva. Las tasas de participación se han mantenido en niveles bajos.

B) La inexistencia de un *sistema de partidos* propiamente europeo contribuiría a desorientar a los electores respecto de su decisión de voto, siendo así un factor desincentivador de la participación (37). En primer lugar, los partidos se articulan en función de *cleavages* enteramente nacionales. De hecho, la formación de aquellos partidos, aunque no necesariamente en su concreción actual, es reflejo de los *cleavages* que en cada Estado miembro polarizaban la acción política en momentos históricos bien distintos a los actuales y en los que, por supuesto, no estaba planteada la cuestión europea. La disociación entre el carácter supranacional de la institución sometida a elección y el marco típicamente nacional en que se desenvuelve la consulta vela a la vista del elector las consecuencias de su posible abstención o de su decisión de votar, que, como mínimo, no le resultan ni evidentes ni fácilmente perceptibles.

(36) Simposio (junio 1988): «Más allá del parlamentarismo tradicional. El Parlamento Europeo en el sistema actual» (MIMEO). A destacar los artículos de Otto Schmuck, Ghita Ionescu, Richar Corbett, Marinus van Schendelen, John Pander, David Coombes, Joseph H. H. Weiler, Vlad Constantinescu, Rudolf Hrbek y W. Wessels. VERNON BOGDANOR: «The June 1989 European Elections and the Institutions of the Community», *Government and Opposition*, vol. 24:2 (primavera 1989), págs. 199-214; «Direct Elections, Representative Democracy and European Integration», *Electoral Studies* (Special Issue), 8:3 (diciembre 1989), págs. 205-216; «The Future of the European Community: Two Models of Democracy», *Government and Opposition*, 21:2 (primavera 1986), págs. 161-176.

(37) VERNON BOGDANOR: *op. cit.* (1989); CEES VAN DER EUIK y ERIK V. OPPENHUIS: «European parties' performance in electoral competition», *European Journal of Political Research*, 19:1 (1991), págs. 55-80; HERMAN SCHMITT: «The First European Parliament Direct Elections, 7-10 June, 1979: Results, compared with National Elections Results», *European Journal of Political Research*, vol. 8:1 (marzo 1980), págs. 145-158.

Por otra parte, los grupos parlamentarios europeos y las coaliciones que forman no se asemejan, e incluso se oponen, al sentido de la competición electoral en el ámbito nacional de los Estados miembros. Es más, la coalición mayoritaria pro integración dentro del Parlamento Europeo (Partido Socialista Europeo, Partido Popular Europeo) se conforma con familias ideológicas que generalmente rivalizan por el poder en las legislaturas nacionales. Eso mismo constituye un factor de desorientación del electorado, que, probablemente, contribuye a inhibir su participación. Finalmente, esos mismos partidos, que suelen ser los principales en el interior de cada Estado miembro, recuerdan a sus seguidores naturales la importancia de votar en el mismo sentido que en las elecciones nacionales, pero suelen emplear en estas campañas estrategias inspiradas más que en la maximalización del voto en la minimización de las pérdidas. El elector no recibe el mismo tipo de mensajes para los que está «entrenado», aumentando así su incertidumbre, lo que conduciría también a desincentivar la participación.

C) La menor *competitividad* desplegada en estas campañas electorales (38), junto con la mayor austeridad en el *gasto* que los partidos emplean en las mismas, y el menor *interés* de los electores en este tipo de comicios. En las elecciones europeas, los partidos políticos no emplean excesivos recursos en las campañas, pues los resultados son de escaso interés para ellos, dado que de aquéllas no se desprende cuota de poder significativa. El seguimiento de los electores también es mucho menor. Sólo cuando coinciden con elecciones de otros niveles nacionales en el que los partidos tienen intereses concretos y movilizan recursos amplios en las campañas; esa movilización también repercute en una mayor participación en las elecciones europeas.

Una ligera variante de este último tipo de explicación pretende dar cuenta de la abstención como consecuencia de la escasa, casi nula, *movilización* del electorado durante la campaña. Quienes lo sostienen arrancan de la verificación del carácter «periférico» de los abstencionistas en las mismas elecciones generales tanto desde el punto de vista social (jóvenes, ancianos, nivel educativo más bajo, ocupados en trabajos menos cualificados) y político (menos informados políticamente, con menor participación en actividades políticas, menor nivel de asociacionismo, menor atención a las campañas) como desde el punto de vista geográfico (comunidades geográficas periféricas). Si la abstención opera en grupos situados periféricamente, en los que tiene un menor impacto el mensaje político, lo lógico es que la abstención aumente cuando se coloca a más electores en una *situación periférica*. Es lo que ocurre en las elecciones al Parlamento Europeo, en las que el interés por el resultado es menor como lo son el tiempo que los medios dedican a la campaña, la exposición de

(38) OSKAR NIEDERMAYER: «The 1989 European Elections: Campaigns and Results», *European Journal of Political Research*, 19:1 (1991), págs. 3-16; «Turnout in the European Elections», *Electoral Studies*, vol. 9:1 (marzo 1989), pág. 45; ROLAND CAYROL: «European Elections and the Pre-Electoral Period: Media Use and Campaign Evaluation», *European Journal of Political Research*, 19:1 (1991), págs. 17-29.

los ciudadanos a los medios, la información sobre el propio Parlamento y menores las repercusiones de los resultados sobre la política nacional, el futuro de la propia Unión Europea y la vida personal de los ciudadanos convocados a las urnas.

No parecen tenerse en cuenta en esta reflexión los posibles efectos que el sistema electoral tenga sobre el comportamiento político. El hecho de que el sistema electoral utilizado para las elecciones al Parlamento Europeo sea en muchos casos diferente al empleado para las elecciones al parlamento nacional constituye un elemento a considerar en la explicación. ¿Puede asegurarse, por ejemplo, que en Alemania el cambio en la forma de expresión de voto (desaparece el doble voto o *zwei stimme* sustituido por la lista cerrada y bloqueada) no desincentiva a algún tipo de electores? ¿Podemos afirmar que el distrito único nacional no desmotiva la participación de los electores de partidos localistas o regionalistas y nacionalistas con escaso peso poblacional en el conjunto del Estado español? ¿No podría tener el mismo efecto sobre todo tipo de electores de partidos pequeños la aplicación de una barrera electoral alta a nivel nacional como en Francia y Alemania? Estas y otras preguntas sólo podrán contestarse a través de estudios de campo en los que determinásemos el nivel de conocimiento tanto del sistema electoral como de sus posibles efectos mecánicos. Probablemente comprobaríamos la escasa determinación directa del sistema electoral sobre la decisión de votar o no hacerlo, lo que no quiere decir que los partidos políticos no desarrollen su estrategia de campaña sobre la base de ese conocimiento y que tal planteamiento no acabe afectando las decisiones de los electores.

Junto a las menores tasas de participación se señalan también a las elecciones europeas como elecciones de «segundo orden» algunas características diferenciales. Algunas, como la propensión a penalizar a los partidos o coaliciones en el Gobierno (39), se refieren al comportamiento del electorado. Otras, como la inclinación de los partidos principales a centrar las campañas en temas internos o a dedicar menos recursos en este tipo de elecciones, tienen que ver con las estrategias diseñadas por los actores. Otras, finalmente, parecen ser consecuencia de las conductas de actores y electores. Nos referimos a las mayores oportunidades que ofrecen estas elecciones para los partidos pequeños y/o los nuevos (40) partidos y los mejores resultados que en ellas suelen obtener los partidos verdes o ecologistas (41). Las elecciones toman así un cariz netamente nacional y no supranacional, siendo las elecciones europeas

(39) HERMAN SCHMITT: *op. cit.* (1980); JOHN CURTICE: *op. cit.* (1989); KARLHEINZ REIF: *op. cit.* (1984a); CEES VAN DER EIJK y ERIK V. OPPENHUIS: *op. cit.* (1991a).

(40) KARLHEINZ REIF: *European Elections 1979-1981 and 1984: Conclusions and Perspectives from Empirical Research*, Berlin, Quorum, 1984; «National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984», *Electoral Studies*, vol. 3:3 (diciembre 1984), págs. 244-255; *Ten European Elections*, Aldershot, Gower, 1985. JOHN CURTICE: «The 1989 European Election: Protest or Green Tide?», *Electoral Studies*, 8:3 (diciembre 1989), págs. 217-230. CEES VAN DER EIJK y ERIK V. OPPENHUIS: «European parties' performance in electoral competition», *European Journal of Political Research*, 19:1 (1991), págs. 55-80. PETER MAIR: «The Electoral Universe of Small Parties in Postwar Western Europe», *Manchester Papers in Politics*, núm. 7 (1988). HERMAN SCHMITT: *op. cit.* (1980).

(41) JOHN CURTICE: *op. cit.* (1989).

la suma de doce diferentes elecciones nacionales de segundo orden (42) que, por serlo, presentan, sin embargo, características diferenciales con respecto a las elecciones internas. La explicación del «síndrome» europeo es también triple:

A) La escasa relevancia de los resultados, dado el papel del Parlamento Europeo en el entramado institucional de la Unión Europea, incentiva un tipo de voto que oscila entre el voto de castigo incluso entre el electorado potencial de cada opción política y el voto en favor de opciones políticas con las que algunos segmentos del electorado se identifica más estrechamente, pero que carecen de posibilidades en otras elecciones nacionales por la escasa utilidad del voto en su favor. Las consecuencias de estos tipos de comportamiento serán infinitamente menores que de realizarse en elecciones nacionales. Esto conlleva una mayor posibilidad de inestabilidad electoral en este tipo de elecciones de «segundo orden» que se traduciría en índices de volatilidad más altos.

B) La no articulación de los partidos políticos respecto de *cleavages* europeos, especialmente respecto de la *integración*, dan ventajas a *opciones extremas* que sí articulan un discurso antiintegracionista o que condicionan el proceso de construcción europea a la solución de determinados problemas generales: ecología, inmigración, protección de los modos de vida. Desde luego, a los opositores a la Unión Europea no les queda más remedio que votar por partidos pequeños o formaciones creadas *ad hoc* como en el caso danés con el Movimiento Popular anti-UE y en las últimas elecciones europeas también en Francia con el MRG y la candidatura de De Villiers.

Además, es posible que en el seno de los partidos o entre los electores potenciales de cada partido político se produzcan discrepancias frente a la posición oficial mayoritaria de cada formación política en relación con las cuestiones específicamente europeas. Esto puede traducirse en fenómenos de fragmentación temporal de los partidos durante las elecciones europeas bien porque distintos líderes mantengan posiciones divergentes respecto de qué hay que votar y por qué, bien porque la misma candidatura se encuentre internamente dividida respecto a las cuestiones europeas o incluso porque se formen candidaturas especiales antiintegración frente a candidaturas similares basadas en estrategias pro integradoras aglutinando unas y otras a líderes de diferentes partidos. También pueden traducirse en la rebeldía de electores críticos con la posiciones oficiales de los partidos a los que habitualmente votan en elecciones nacionales. Lo lógico es que esos electores, dependiendo de la amplitud e intensidad de sus diferencias, oscilasen entre la abstención y el voto hacia otras formaciones políticas que reflejasen mejor sus puntos de vista respecto de la Unión Europea.

(42) KARLHEINZ REIF: *op. cit.* (1984a, 1984b, 1985b). OSKAR NIEDERMAYER: *op. cit.* (1991). M. KUECHLER: «Issues and voting in the European election 1989», *European Journal of Political Research*, 19:1 (1991), pág. 81. CEES VAN DER EUIK y M. N. FRANKLIN: «European Community politics and Electoral Representation: Evidence from the 1989 European Election Study», *European Journal of Political Research*, vol. 19 (1991), págs. 105-199 (1991b). VERNON BOGDANOR y DAVID BUTLER: *Democracies and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983. VERNON BOGDANOR: *op. cit.* (1989, 1986).

C) Sobre la base del modelo teórico, que hace depender el voto tanto de variables estructurales como de variables coyunturales, se puede argumentar que las primeras, como elemento de fijación de las lealtades, han perdido fuerza y significación. Las barreras de clase serían más permeables, las señas de identidad ideológicas de los partidos más difusas y el grado de identificación de los ciudadanos con uno u otro partido claramente inferior al de hace unos años como lo es también el número de militantes partidistas. Si eso es así, es comprensible que cada vez adquieran mayor importancia las campañas electorales como mecanismo instrumental para la movilización política del gran público. En la medida en que los partidos principales suelen atemperar sus recursos en las campañas europeas, reservándolos para las generales, movilizan con mayor dificultad a sus electores marginales, que, por otro lado, podría mostrarse más receptivo ante los mensajes de esos otros partidos pequeños o nuevos cuya estrategia de campaña no varía en función del tipo de elección o que perciben sus mayores oportunidades aumentando incluso su inversión en la campaña. Desde luego, estos partidos pueden resultar atractivos para votantes sin una fuerte identificación partidista, teniendo en cuenta, además, los escasos costes o consecuencias de un cambio de opción de voto para la distribución de poder en el plano nacional. Además, si estos partidos perciben la posibilidad de ingreso en el sistema de partidos parlamentarios a nivel nacional, pueden aumentar sus esfuerzos para aprovechar tales elecciones.

En cuanto a la influencia del sistema electoral en las características diferenciales de las elecciones al Parlamento Europeo, sí aparecen algunas reflexiones. En primer lugar, el aumento del tamaño de las circunscripciones en la mayor parte de los casos hasta constituir, incluso, distritos electorales de carácter nacional, en principio aumenta el grado de proporcionalidad de la representación, reduciendo las primas a los partidos grandes y beneficiando a los partidos pequeños. Eso mismo constituye un incentivo para la emergencia de nuevos partidos. Para compensar estas facilidades se recurre, a veces, a la utilización de barreras electorales, aunque no siempre operan con efectividad. Pero, en todo caso, los beneficios no tienen por qué estar tan claros en otras ocasiones. Las minorías localizadas territorialmente no se ven beneficiadas por la existencia de un distrito único, viéndose obligadas a constituir coaliciones electorales como lo ilustran en España la coalición nacionalista y la coalición por la Europa de los Pueblos. Sin embargo, los terceros partidos de implantación nacional consiguen un nivel de representación proporcionalmente mucho mayor que en el mismo caso en elecciones de carácter nacional. Este puede ser también el caso de los partidos ecologistas, que aúnan su implantación de ámbito nacional con una posibilidad mayor de obtener más votos como consecuencia del tipo de elección y del escaso riesgo que ello comporta. El deseo de manifestar rechazo a la integración europea si ésta no va unida a la garantía de salvaguardia del medio ambiente añade un elemento más de atracción a este tipo de partidos en las elecciones al Parlamento Europeo.

¿Hasta qué punto se dan, en efecto, todas o algunas de estas características diferenciales en las elecciones al Parlamento Europeo? ¿En qué medida son comunes a todos los países de la UE? ¿En cuáles aparecen de forma más rotunda y en cuáles más difuminadas? ¿Qué lugar ocuparía España en ese marco?

2. Bajos índices de participación

Los índices de participación electoral en las elecciones al Parlamento Europeo están, en efecto, muy por debajo de los que se producen en las elecciones de carácter nacional y no sólo en las legislativas o las presidenciales, sino también en las locales y regionales. En ocasiones, las tasas de participación han sido realmente mínimas. En el Reino Unido se batieron todos los *records* con un mínimo del 32 por 100 en 1979 y un máximo del 36 por 100 en 1994. En este último año, en Holanda y en Portugal la participación fue inferior al 36 por 100. Dinamarca y Francia se han situado también en alguna elección por debajo del 50 por 100 de participación.

En cualquier caso, no todos los países presentan la mismas pautas en este punto. Como veremos más adelante, hemos agrupado los doce países en función de diferentes concreciones de esta variable a lo largo de los sucesivos procesos electorales. En el cuadro 3 aparecen las tasas de participación en cada Estado miembro y para cada uno de los cuatro procesos electorales europeos que han tenido lugar, salvo en

CUADRO 3
PARTICIPACION EN ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO
(En porcentajes)

	<i>Media últimas 4 generales nacionales</i>	<i>Media europeas</i>	<i>1979 /1981</i>	<i>1984 /1987</i>	<i>1989</i>	<i>1994</i>
BELGICA (*)	91,3	91,2	91,4	92,2	90,7	90,6
DINAMARCA	85,3	49,8	47,8	52,3	46,2	52,9
FRANCIA	76,1	54,7	60,7	56,7	48,7	52,7
ALEMANIA	83,4	61,2	65,7	56,8	62,3	60,0
GRECIA (*)	82,4	76,7	78,6+	77,2	79,9+	71,2
IRLANDA	70,8	55,9	63,6	47,6	68,3+	44,0
ITALIA (*)	83,5	81,2	84,9	83,4	81,5	74,8
LUXEMBURGO (*)	88,9	88,4	88,9+	88,8+	87,4+	88,5+
HOLANDA	82,7	47,8	57,8	50,5	47,2	35,6
PORTUGAL	74,2	53,0	-	72,4+	51,2	35,5
ESPAÑA	74,1	61,1	-	68,9	54,8	59,6
GRAN BRETAÑA	75,2	34,3	32,3	32,1	36,2	36,4
EUROPA 9	83,0	56,8	60,2	56,4	56,2	54,2
EUROPA 10	82,8	58,4	63,0	57,3	57,3	56,1
EUROPA 12	79,0	58,1	-	59,0	58,5	56,8

Elaboración propia.

* Voto obligatorio o cuasi obligatorio.

+ Elecciones nacionales y europeas concurrentes.

los casos de Portugal y España, que sólo han elegido parlamentarios europeos por elección directa en tres ocasiones. Además, pueden apreciarse en este cuadro las medias de participación tanto para las elecciones nacionales como de las propias elecciones europeas. La comparación entre las tasas medias de participación en nacionales y europeas muestra, sin lugar a dudas, un saldo favorable a las primeras. Para el conjunto de los miembros de la Unión Europea, la diferencia media es de alrededor de 25 puntos, sin que se hayan producido alteraciones sustanciales con la incorporación primero de Grecia y más tarde de España y Portugal. En todos los países, sin excepción, los niveles medios de la abstención en elecciones europeas son superiores a los que cabe observar en las elecciones internas. Las diferencias alcanzan, a veces, 35 y hasta 40 puntos.

En el cuadro 4, por su parte, se contiene una comparación más expresiva de los niveles de participación en ambas elecciones en los distintos países miembros de la UE. No se trata ya de las cifras específicas de participación en cada uno de ellos, sino de sus niveles en cada tipo de consultas. En la primera figuran los países con alta participación en ambos tipos de elecciones, que son Bélgica, Grecia, Italia y Luxemburgo. En la segunda se incluyen Alemania, España, Francia y Portugal, que son países con tasas de participación *media* en unas y otras elecciones. En la tercera aparecen Gran Bretaña y Holanda, con un nivel medio de participación en las nacionales y un nivel bajo en las europeas. Por último, Dinamarca configura un caso excepcional de alta participación interna combinada con un bajo nivel de participación en las europeas. Los países del primer grupo presentan algunas notas en común. En

CUADRO 4

AGRUPACION DE PAISES EN FUNCION DE SUS TASAS MEDIAS DE PARTICIPACION ELECTORAL TANTO EN ELECCIONES EUROPEAS COMO EN NACIONALES

		<i>Alta</i> (85%-100%)	<i>Media</i> (75%-85%)	<i>Baja</i> (65%-75%)
ELECCIONES EUROPEAS	ALTA (75%-100%)	BELGICA (*) LUXEMBURGO (*) ITALIA (*) GRECIA (*)		
	MEDIA (50%-75%)		EUROPA FRANCIA PORTUGAL ESPAÑA ALEMANIA	IRLANDA
	BAJA (0%-50%)	DINAMARCA	HOLANDA GRAN BRETAÑA	

Elaboración propia.

* Voto obligatorio o cuasiobligatorio.

los cuatro, el voto es obligatorio o cuasi obligatorio, y, además, en los casos de Grecia (1981 y 1989) y Luxemburgo (1979, 1984, 1989 y 1994) se han dado coincidencias entre los procesos electorales europeos y nacionales.

Las razones que pudieran explicar las diferencias entre las otras dos categorías parecen menos evidentes. Pero los cinco integrantes de la categoría intermedia en una o más ocasiones han celebrado conjuntamente elecciones europeas y elecciones de otro nivel: en España coincidieron sus primeras elecciones europeas (1987) con las elecciones autonómicas y locales; en Portugal ocurrió lo mismo en 1987, pero respecto de las elecciones legislativas nacionales; en Irlanda se dio el mismo caso en 1989. En los países integrantes de la tercera categoría sólo se han producido coincidencias menores con elecciones parciales de carácter local o regional o bien con elecciones parlamentarias en algún o algunos distritos aislados. Además, en algunos de los países del grupo intermedio, como Francia (1989) y España (1994), las elecciones europeas se han celebrado ocasionalmente en situaciones de *polarización* o *inestabilidad* política interna que estimulan el debate político y movilizan al electorado, quebrándose en ambos casos la tendencia al descenso de la participación. Finalmente, las actitudes de recelo, distanciamiento y reticencia hacia Europa explicarían la lógica de los países incluidos en la tercera categoría, esto es, Gran Bretaña y Holanda, así como el caso danés. En Dinamarca, ni siquiera la activación del *cleavage* integracionista con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo dinamiza la participación (43).

En todo caso, tres conclusiones parecen obvias. Primera, las elecciones europeas suscitan un escasa movilización electoral por sí mismas. Sólo la obligatoriedad del voto, la coincidencia con otras elecciones, especialmente si son las elecciones al parlamento nacional, y una mayor inestabilidad o una situación muy polarizada en el interior del sistema de partidos pueden compensar tal falta de movilización. Segunda, las europeas reproducen las pautas internas de participación, de modo que, con alguna excepción, a un alto nivel de participación en las elecciones nacionales se corresponden niveles elevados en las europeas. Y a un nivel medio en las primeras corresponde un nivel medio en las segundas. Y tercera, ello no oculta un aumento de las pautas abstencionistas en todos los casos, ya que los porcentajes de participación considerados altos, medios y bajos en las europeas son inferiores a los que hemos definido como altos, medios y bajos en las elecciones internas. A ellas podríamos añadir una cuarta: el caso de España encaja plenamente en ese modelo general sin presentar particularidades específicas.

3. *Mayores oportunidades a partidos nuevos, pequeños y verdes*

También en las últimas elecciones al Parlamento Europeo, en 1994, se pudo ve-

(43) En 1984 se intentaría la reconstrucción de la derecha más extrema a través del Frente Nacional. En 1989 se ensayaría la reconstrucción del centro político a través de Simone Veil y el CDS o de los «jóvenes turcos» con Noir y Baudis.

rificar esta característica de las elecciones de «segundo orden». Los resultados obtenidos en ellas por los verdes y los partidos nuevos y pequeños superaron en la práctica totalidad de los países europeos los resultados conseguidos por ellos en las elecciones parlamentarias de sus respectivos países, como lo evidencia el cuadro 5. Se confirma también su tendencia a mejorar los resultados tanto en votos como en escaños. Esto es particularmente cierto en el caso de los partidos nuevos y pequeños. Mayor inestabilidad ofrecen, en cambio, los resultados de los verdes. En Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia experimentan importantes fluctuaciones. En esos cuatro países y en Bélgica los verdes crecieron sensiblemente en 1989 para remansarse de nuevo a la baja en 1994. En otros países, como Dinamarca, España, Grecia y Portugal, no han conseguido despegar hasta ahora ni en elecciones europeas ni en elecciones nacionales.

¿Qué razones podrían explicar la ventaja comparativa de este tipo de partidos en las elecciones europeas? ¿Qué factores han favorecido su progreso gradual y sostenido en las cuatro consultas estudiadas? ¿Por qué, sin embargo, y a pesar de la aparente mayor proporcionalidad de los sistemas electorales «europeos», esa progresión en votos no se traduce de forma mecánica en una progresión equivalente en términos de escaños? ¿Qué consecuencias políticas pudieran derivarse en el plano de la competición interna?

En principio, las elecciones europeas no ofrecen para los «pequeños y nuevos» partidos condiciones inequívocamente favorables. Algunos de los partidos pequeños a escala nacional lo son por razón de su implantación territorial en un área o región determinada. El aumento de la proporcionalidad por la vía de distritos nacionales no les beneficia, sino que les penaliza. Este es el caso de muchos partidos españoles de carácter regional, que intentan superar esa limitación coaligándose con otros partidos de características similares. Los resultados no han sido nunca brillantes. Si, además, se utiliza una barrera electoral relativamente alta en estos distritos nacionales, como ocurre en Francia, las consecuencias pueden ser desastrosas para este tipo de partidos. En los países más pequeños la proporcionalidad se ve, además, reducida en el caso de las elecciones al Parlamento Europeo por ser menor el número de escaños en disputa. El caso de Luxemburgo, que pasa de 60 escaños a nivel nacional a seis escaños de representación en el Parlamento Europeo, constituye, a este respecto, el paradigma. En el caso de Holanda, sin llegar a ese extremo, se reduce la representación desde 150 escaños a nivel nacional a los 31 a nivel europeo en 1994, 25 en las tres anteriores elecciones.

Otros factores, sin embargo, operan en favor de estos partidos. Una situación de alta competencia y polarización reduce sus oportunidades al imponerse el voto estratégico o el voto útil. Tales situaciones son más frecuentes en el contexto de las elecciones nacionales que en el de las europeas. En éstas, la menor competitividad se traduce, entre otras cosas, en una menor visibilidad de los grandes partidos que facilita el trasvase de algunos electores «menos fieles» de los principales partidos a partidos pequeños de los que se sientan más próximos o hacia partidos nuevos que ofrecen una oportunidad distinta. Menos frecuente, pero no menos importante,

CUADRO 5

RESULTADOS ELECTORALES (EN PORCENTAJES) OBTENIDOS POR PARTIDOS «PEQUEÑOS Y NUEVOS» Y POR PARTIDOS «VERDES»

		<i>Medias</i>		<i>Medias</i>	
		<i>Generales</i>	<i>Nacionales</i>	<i>Europeas</i>	<i>Europeas</i>
		<i>Votos</i>	<i>Escaños</i>	<i>Votos</i>	<i>Escaños</i>
Bélgica	Pequeños y nuevos verdes	16,9	9,7	20,3	14,3
		7,0	4,6	9,3	7,2
Dinamarca	Pequeños y nuevos verdes	7,7	3,7	28,1	25,0
		0,8	0,0	0,0	0,0
Francia	Pequeños y nuevos verdes	16,4	2,6	32,5	21,7
		3,1	0,0	7,9	2,8
Alemania	Pequeños y nuevos verdes	15,7	12,9	18,7	10,7
		5,4	4,5	5,9	4,6
Grecia	Pequeños y nuevos verdes	13,6	7,2	25,5	22,7
		0,3	0,1	0,0	0,0
Irlanda	Pequeños y nuevos verdes	15,7	10,2	26,4	16,7
		0,0	0,0	2,9	3,3
Italia	Pequeños y nuevos verdes	44,5	39,3	36,9	37,8
		1,9	1,5	2,4	2,4
Luxemburgo	Pequeños y nuevos verdes	17,7	12,5	17,9	4,2
		6,2	5,0	7,1	4,2
Holanda	Pequeños y nuevos verdes	12,5	9,4	16,1	10,4
		3,6	3,1	5,3	2,8
Portugal	Pequeños y nuevos verdes	8,2	0,1	8,7	0,0
		0,0	0,0	0,0	0,0
España	Pequeños y nuevos verdes	14,9	9,5	22,3	12,7
		0,5	0,3	0,2	0,0
Gran Bretaña	Pequeños y nuevos verdes	4,9	3,5	12,5	4,9
		0,0	0,0	4,5	0,0

Elaboración propia.

Se han contabilizado como partidos pequeños y nuevos aquellos que en las elecciones generales de carácter nacional no han obtenido el 10 por 100 o más de los votos en al menos el 75 por 100 de los procesos electorales considerados.

puede ser la transformación ocasional del propio sistema de partidos agrupando a líderes políticos de distinta procedencia en formaciones *ad hoc* que, por definición, reducirían la identificación con los partidos de procedencia de esos líderes, aumentando la abstención y movilizándose más los electores identificados con los candidatos. Los ejemplos de Dinamarca y Francia ilustran bien el caso.

Si, en efecto, es posible identificar en el marco de las elecciones europeas factores favorables y desfavorables para los partidos «pequeños», para los «nuevos» y para los «verdes», la combinación de unos y otros factores en cada Estado miembro, así como su evolución, es diferente. De ahí que hayamos agrupado los casos tanto en función del peso electoral y parlamentario de tales tipos de partidos en cada país. En

CUADRO 6

RESULTADOS ELECTORALES EN PORCENTAJES DE VOTOS OBTENIDOS
POR PARTIDOS «PEQUEÑOS Y NUEVOS» Y POR PARTIDOS «VERDES»

		<i>Media generales</i>	<i>Media europeas</i>	<i>1979/ 81</i>	<i>1984/ 87</i>	<i>1989</i>	<i>1994</i>
Bélgica	Pequeños y nuevos verdes	16,9 7,0	20,3 9,3	16,6 3,4	15,7 8,2	19,2 13,9	28,6 11,5
Dinamarca	Pequeños y nuevos verdes	7,7 0,8	28,1 0,0	29,6 0,0	31,5 0,0	24,5 0,0	26,6 0,0
Francia	Pequeños y nuevos verdes	16,4 3,1	32,5 7,9	12,2 4,5	25,0 3,4	39,8 14,7	53,0 8,9
Alemania	Pequeños y nuevos verdes	15,7 5,4	18,7 5,9	2,0 3,2	16,6 8,2	25,0 8,4	29,1 3,9
Grecia	Pequeños y nuevos verdes	13,6 0,3	25,5 0,0	28,6* 0,0	20,2 0,0	23,6* 0,0	29,7 0,0
Irlanda	Pequeños y nuevos verdes	15,7 0,0	26,4 2,9	18,6 0,0	20,0 0,0	37,4* 3,8	29,7 7,9
Italia	Pequeños y nuevos verdes	44,5 1,9	36,9 2,4	34,0 0,0	33,7 0,0	39,5 6,2	40,3 3,2
Luxemburgo	Pequeños y nuevos verdes	17,7 6,2	17,9 7,1	14,0* 0,0	13,2* 6,1	19,6* 11,3	24,8* 10,9
Holanda	Pequeños y nuevos verdes	12,5 3,6	16,1 5,3	17,8 0,0	14,8 5,8	15,2 7,0	16,7 8,1
Portugal	Pequeños y nuevos verdes	8,2 0,0	8,7 0,0	- -	8,7* 0,0	10,3 0,0	7,1 0,0
España	Pequeños y nuevos verdes	14,9 0,5	22,3 0,2	- -	26,6 0,0	27,6 0,0	12,6 0,6
Gran Bretaña	Pequeños y nuevos verdes	4,9 0,0	12,5 4,5	5,4 0,0	8,7 0,0	21,7 15,0	14,3 3,1

Elaboración propia.

* Se han contabilizado como partidos pequeños y nuevos aquellos que en las elecciones generales de carácter nacional no han obtenido el 10 por 100 o más de los votos en al menos el 75 por 100 de los procesos electorales considerados.

cuanto al peso electoral, hemos agrupado a los países en cuatro categorías: a) Países en los que alcanzan muy altas proporciones de voto tanto a nivel nacional como a nivel europeo. Italia es el único país de la UE que encaja en esta categoría. Curiosamente, es el único caso en que los partidos pequeños y nuevos obtienen mejores resultados en las elecciones nacionales que en las europeas. b) Países donde consiguen una alta proporción media a nivel europeo frente a proporciones más bajas a nivel nacional, como Dinamarca, Francia, Grecia e Irlanda. c) Países donde obtienen proporciones de tipo medio tanto en las europeas, en los que las ganancias son menores, como en las nacionales. España, Holanda, Bélgica, Alemania, Reino Unido y Luxemburgo forman parte de ese grupo. d) Países en los que presentan proporciones reducidas en ambos tipos de elecciones, con Portugal como único ejemplo.

CUADRO 7

AGRUPACION DE PAISES EN FUNCION DE LOS RESULTADOS EN VOTOS DE LOS PARTIDOS PEQUEÑOS Y NUEVOS TANTO EN ELECCIONES GENERALES NACIONALES COMO EN ELECCIONES EUROPEAS

		ELECCIONES GENERALES NACIONALES		
		<i>Alto</i> (25%-50%)	<i>Medio</i> (10%-25%)	<i>Bajo</i> (0%-10%)
ELECCIONES EUROPEAS	ALTO (25%-50%)	ITALIA	FRANCIA GRECIA IRLANDA	DINAMARCA
	MEDIO (10%-25%)		BELGICA ALEMANIA LUXEMBURGO HOLANDA ESPAÑA	GRAN BRETAÑA
	BAJO (0%-10%)			PORTUGAL

Elaboración propia.

Se han contabilizado como partidos pequeños y nuevos aquellos que en las elecciones generales de carácter nacional no han obtenido el 10 por 100 o más de los votos en al menos el 75 por 100 de los procesos electorales considerados.

CUADRO 8

AGRUPACION DE PAISES EN FUNCION DE LAS MEDIAS DE PORCENTAJE DE VOTOS DE LOS PARTIDOS «VERDES»

		ELECCIONES GENERALES NACIONALES		
		<i>Alto</i> (6%-10%)	<i>Medio</i> (3%-6%)	<i>Bajo</i> (0%-3%)
ELECCIONES EUROPEAS	ALTO (6%-10%)	BELGICA LUXEMBURGO	FRANCIA	
	MEDIO (3%-6%)		ALEMANIA HOLANDA	GRAN BRETAÑA
	BAJO (0%-3%)			DINAMARCA GRECIA IRLANDA ITALIA PORTUGAL ESPAÑA

Elaboración propia.

Se han contabilizado como partidos pequeños y nuevos aquellos que en las elecciones generales de carácter nacional no han obtenido el 10 por 100 o más de los votos en al menos el 75 por 100 de los procesos electorales considerados.

Si en lugar de atender al porcentaje de votos privilegiamos el de escaños, la situación se modifica de manera sensible. Las categorías se limitan a tres. La primera, en la que figuran Bélgica y Luxemburgo, ofrece altas proporciones en ambos niveles de elección. La segunda combina niveles altos y medios en las elecciones europeas frente a niveles más bajos a nivel nacional e incluye los casos de Francia, Gran Bretaña, Holanda y Alemania. En la tercera figuran Irlanda, Italia, Portugal, España, Grecia y Dinamarca, países en que el tipo de partidos a que nos venimos refiriendo alcanza bajas proporciones de escaños tanto en una elecciones como en las otras. Desde luego, ambas clasificaciones aclaran poco sobre la adecuación de los anteriores intentos de explicación. Por ello sólo nos limitaremos a ofrecer unas conclusiones provisionales: *a)* La menor competencia entre partidos y la fragmentación ocasional del sistema de partidos mismo contribuyen a dar mayores oportunidades electorales a los partidos «pequeños», «nuevos» y «verdes». *b)* El sistema electoral empleado por los diferentes Estados en las elecciones europeas tiende a contribuir, contra las expectativas de la doctrina, a reducir las oportunidades de estos tipos de partido en términos de escaños. *c)* Las elecciones europeas suponen una buena oportunidad para adquirir una presencia política que luego puede cristalizar en otros niveles de elección como lo sugieren los ejemplos del Frente Nacional en Francia, Verdes y Republicanos en Alemania y diversos movimientos sociales organizados en diferentes países.

4. *Voto de penalización a partidos en el gobierno*

Otra de las características que se atribuyen a las elecciones europeas es el voto de penalización a los partidos que forman la coalición de gobierno en cada caso. En elecciones europeas, la coalición gubernamental se encontraría sistemáticamente en desventaja. La ausencia de consecuencias políticas directas del resultado en este tipo de elecciones incentivaría un voto de castigo para llamar la atención del gobierno sobre la inadecuación de ciertas políticas, sin incurrir por ello en ningún riesgo. Esa tendencia se vería reforzada por los cambios en las condiciones en que operan los actores políticos en la actualidad, condiciones que dificultan el mantenimiento de los apoyos a los partidos de gobierno. Es lo que algunos denominan la «aceleración» de la imagen (44) en la vida política debida al impacto de la televisión.

Los datos recogidos en el cuadro 9 ofrecen, en términos generales, confirmación a esa hipótesis. Ello es particularmente cierto en países con un fuerte sentimiento antieuropeísta, como Dinamarca y Gran Bretaña, y en países en que la competición política tiene lugar fundamentalmente entre dos partidos principales, como es el caso de Gran Bretaña, Grecia, Portugal, Alemania e Irlanda. España es la única excepción en este punto, lo que obedece quizá al estancamiento de las fuerzas de oposición y a

(44) AUSTIN RANNEY: *Channels of Power. The Impact of Television in American Politics* (1983).

CUADRO 9

RESULTADOS ELECTORALES AGREGADOS POR PORCENTAJE DE VOTOS
A PARTIDOS DE GOBIERNO

	<i>Media generales nacionales</i>	<i>Media elecciones europeas</i>		1979 /81	1984 /87	1989	1994
Dinamarca	50,0	50,1	+ 0,2	54,0	45,4	56,1	44,7
Dinamarca	49,1	31,0	- 18,1	29,9	28,6	32,4	32,9
Francia	39,9	28,4	- 11,5	43,5	20,8	23,8	25,6
Alemania	53,1	46,0	- 7,1	40,8	50,6	43,3	49,1
Grecia	54,8	40,0	- 14,8	40,1*	41,7	40,5*	37,8
Irlanda	54,3	46,2	- 8,1	50,2	47,6	41,0*	46,0
Italia	52,5	54,6	+ 2,1	59,9	53,8	54,8	49,7
Luxemburgo	53,3	56,6	+ 3,3	64,4*	56,5*	54,9*	50,4*
Holanda	40,4	50,4	+ 10,4	51,8	49,2	48,2	52,5
Portugal	49,4	34,9	- 14,5	-	37,5*	32,7	34,4
España	40,9	38,3	- 2,7	-	39,1	40,2	35,5
Gran Bretaña	42,2	32,7	- 9,5	33,0	38,0	33,0	26,9

Elaboración propia.

* Coinciden elecciones nacionales y europeas.

la posición de predominio indiscutido del partido gubernamental durante los años ochenta. Las últimas elecciones europeas la alinean ya, sin embargo, con este grupo de países. Por el contrario, en los países con un sistema de partidos altamente fragmentado, como Holanda, Italia, Luxemburgo y Bélgica, la ventaja, aunque ligera, es para los partidos gubernamentales.

Resumiendo, las variables que mejor explican el voto de castigo a los partidos gubernamentales en elecciones europeas son la presencia significativa de actitudes «euroescépticas» o «antiintegración» y la existencia de sistemas de partidos con dos fuerzas predominantes a nivel nacional. Cuando el sistema de partidos está claramente fragmentado, la penalización no es tan evidente. La primera de esas tres variables puede operar de dos formas. De una parte, mediante una transformación del propio sistema de partidos, con ocasión de la campaña electoral, perjudicial para los partidos de gobierno. Algunos de sus líderes, por ejemplo, ponen en tela de juicio la posición gubernamental respecto del proceso de construcción europea o se integran en formaciones *ad hoc* para estas elecciones cuestionando el mismo proceso de integración. De otro lado, mediante el cambio de voto del elector, que sólo vota contra el gobierno en base a su actuación respecto de la UE en las elecciones al Parlamento Europeo, lo que implica que en las elecciones nacionales prácticamente no se tiene en cuenta el proceso de integración europea. La segunda variable también podría operar a dos niveles. De un lado, las mejores oportunidades a partidos pequeños por las razones ya apuntadas perjudicaría a ambas formaciones pre-

dominantes incluyendo al partido de gobierno. De otro, en una situación de menor fidelidad del electorado a los partidos, supondría que una parte de aquél podría oscilar entre los dos partidos principales; en unas elecciones sin claras consecuencias políticas, electores ubicados en ese espacio podrían considerar útil negar el voto al gobierno para llamar su atención y estimular su receptividad a otras demandas ciudadanas.

5. *Estabilidad de los electorados en las elecciones europeas*

Dos cuestiones sobre las que apenas se dice nada al hablar de las elecciones europeas son los niveles de fragmentación y movilidad electorales, aunque, a la vista de algunas de las peculiaridades de aquéllas, cabría esperar también algunas diferencias en ambos puntos. La estructura de grandes distritos electorales o incluso de distrito único, al generar un grado superior de proporcionalidad y favorecer, por tanto, a los partidos pequeños, podría contribuir a incrementar la fragmentación del sistema de partidos. Los datos, sin embargo, no lo confirman. Las diferencias en este punto entre elecciones nacionales y europeas son despreciables como lo muestra el cuadro 10. En ella se pone de relieve la similitud de los resultados en ambos casos. Bélgica, Italia, Dinamarca y Francia, los países con índices más altos de fragmentación en el plano interno, también en el plano europeo, se sitúan en cabeza. Holanda, Luxemburgo, España y Portugal constituyen el grupo intermedio en ambos tipos de elecciones, mientras que en los niveles más bajos se sitúan, en uno y otro caso, Irlanda, Gran Bretaña, Alemania y Grecia.

La peculiaridad de los comportamientos electorales en elecciones de segundo grado sugiere inicialmente un nivel superior de movilidad electoral en ellas que en las elecciones nacionales (45). Los electores circulan con mayor facilidad entre los partidos e incluso, probablemente, entre los diversos bloques que articulan la estructura misma del sistema de partidos. La estabilidad de los electorados suele medirse través de los índices de volatilidad *net* que reflejan, *en principio*, el cambio mínimo de votos, entre dos elecciones sucesivas, necesario para pasar del resultado de las primeras a las segundas (46). No pretende, por tanto, establecer cuántos electores o qué proporción de éstos han cambiado su voto de una elección a otra, sino cuál es el porcentaje mínimo que ha tenido que hacerlo para que fueran posibles los resultados que arrojan las elecciones en cuestión. El volumen total de cambios, esto es, la vola-

(45) STEFAN BARTOLINI y PETER MAIR: *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990. A. LUPHART: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, 1994. IVOR CREW y col.: *Electoral Change in Western Democracies*, Crom Helm, 1985.

(46) Es una medida aproximada porque no tiene en cuenta ni las variaciones en la tasa de participación ni los cambios derivados de la incorporación de nuevos votantes y la desaparición de otros. Cfr STEFAN BARTOLINI y PETER MAIR: *op. cit.*

CUADRO 10

INDICES DE FRAGMENTACION, TANTO ELECTORAL COMO PARLAMENTARIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS

		<i>Media generales</i>	<i>Media europeas</i>	<i>1979/ 81</i>	<i>1984/ 87</i>	<i>1989</i>	<i>1994</i>
Bélgica	Electoral parlamentaria	0,88 0,87	0,88 0,86	0,85 0,83	0,88 0,86	0,88 0,86	0,90 0,90
Dinamarca	Electoral parlamentaria	0,81 0,80	0,85 0,82	0,86 0,84	0,85 0,80	0,85 0,80	0,86 0,83
Francia	Electoral parlamentaria	0,78 0,65	0,80 0,74	0,80 0,74	0,73 0,65	0,82 0,78	0,86 0,80
Alemania	Electoral parlamentaria	0,64 0,62	0,68 0,60	0,58 0,54	0,64 0,57	0,70 0,68	0,72 0,60
Grecia	Electoral parlamentaria	0,62 0,56	0,70 0,68	0,72* 0,69	0,67 0,67	0,69* 0,66	0,74 0,69
Irlanda	Electoral parlamentaria	0,69 0,66	0,77 0,68	0,74 0,73	0,73 0,55	0,81* 0,74	0,79 0,68
Italia	Electoral parlamentaria	0,82 0,80	0,78 0,79	0,76 0,76	0,76 0,76	0,79 0,79	0,83 0,83
Luxemburgo	Electoral parlamentaria	0,75 0,72	0,75 0,64	0,74* 0,61	0,73* 0,61	0,76* 0,61	0,79* 0,72
Holanda	Electoral parlamentaria	0,77 0,75	0,76 0,72	0,75 0,68	0,75 0,73	0,76 0,71	0,80 0,77
Portugal	Electoral parlamentaria	0,72 0,64	0,75 0,70	- -	0,77* 0,72	0,76 0,70	0,73 0,68
España	Electoral parlamentaria	0,73 0,64	0,75 0,69	- -	0,78 0,68	0,77 0,72	0,72 0,67
Gran Bretaña	Electoral parlamentaria	0,68 0,54	0,69 0,48	0,64 0,41	0,70 0,53	0,71 0,53	0,72 0,45

Elaboración propia.

* Elecciones nacionales y europeas concurrentes.

Se han tenido en cuenta a la hora de hallar los índices de fragmentación sólo aquellos partidos que hayan alcanzado al menos el 1 por 100 de los votos y/o los que hayan obtenido representación.

tilidad *bruta* o *gruesa*, sólo puede conocerse con precisión a través de estudios de opinión y, más específicamente, utilizando la técnica del panel (47).

Como hemos indicado antes, conviene preguntarse además si la movilidad electoral tiene lugar fundamentalmente entre partidos próximos o afines situados en un mismo área ideológica o si en este tipo de elecciones hay también una proporción

(47) El índice de volatilidad neta se obtiene sumando las magnitudes absolutas de las diferencias de los resultados obtenidos en porcentajes por cada formación política en una elección con respecto a la anterior. Tal suma se divide por dos. Representa aproximadamente el porcentaje mínimo necesario de electores que habría cambiado de opción de voto entre una elección y otra para explicar los cambios producido en los resultados.

superior de intercambios entre partidos pertenecientes a distintas áreas, si, en una palabra, en estas elecciones son o no más porosas y permeables las líneas de separación entre los bloques que estructuran los sistemas de partidos nacionales. Esas líneas de división se corresponden con la estructura nacional de los conflictos, y lo que importa subrayar aquí es que los partidos que compiten en las elecciones al Parlamento Europeo son los mismos. Salvo en Dinamarca, la integración europea no constituye una línea especial de fractura en torno a la cual se articulan los sistemas de partidos que concurren a estas elecciones. Si representase una divisoria clara existiría un freno importante al intercambio de votos entre uno y otro bloque. Al no representarla, la situación se hace mucho más fluida. Por tanto, hay que esperar que el intercambio de votos entre bloques sea también mayor que en las elecciones internas (48).

Como muestra el cuadro 11, los datos agregados confirman plenamente nuestra primera hipótesis. En todos los países, salvo Portugal, la volatilidad neta en las elecciones europeas es, por término medio, más alta que en las nacionales, y en la mayoría de los casos, notablemente más alta. Dos veces superior en Dinamarca, Francia y España. Casi cuatro veces más acusada en Gran Bretaña. En el cuadro 12 se compara la volatilidad media de cada uno de los Estados miembros en elecciones nacionales y europeas. El cruce de esas dos magnitudes nos permite agruparlos en tres categorías (49): *a*) Estados en los que coinciden una media de volatilidad media o alta en las elecciones nacionales y alta en las europeas (Francia, Italia y Dinamarca); *b*) Estados con niveles de volatilidad intermedios en las europeas y en las nacionales (España, Portugal, Grecia, Irlanda y Holanda); *c*) Estados con baja volatilidad en las nacionales e intermedia en las europeas (Alemania, Bélgica y Gran Bretaña). El único país que figura con un nivel de volatilidad elevado en elecciones nacionales también lo experimenta en las europeas. Francia y Dinamarca, con posiciones intermedias en las primeras, se sitúan en posiciones altas en las segundas. Alemania, Bélgica y Gran Bretaña pasan de baja a media, mientras el resto de los países mantiene posiciones intermedias en ambos tipos de elecciones. Y de los países con niveles intermedios en ambos tipos de elecciones, la volatilidad en elecciones nacionales es siempre inferior, con la salvedad de Portugal.

Los datos relativos a la volatilidad entre bloques confirman, asimismo, la segunda hipótesis. La movilidad entre ellos es netamente superior en las elecciones europeas. Dos veces mayor en Bélgica, Dinamarca, Grecia e Italia. Cuatro veces más en Holanda. Cinco veces en España y Gran Bretaña. Las únicas excepciones las constituyen Portugal y Francia, donde las medias son muy similares, y Alemania, en

(48) El índice de volatilidad entrebloques pretende medir las transferencias mínimas de votos que se hayan producido entre la izquierda y la derecha. Se obtiene de igual forma que la volatilidad neta, pero en lugar de sobre los resultados de los partidos, se halla sobre los resultados conjuntos de los partidos de las mismas familias ideológicas. El índice de relieve, por su parte, pretende medir la proporción de la volatilidad neta que es explicada por la volatilidad interbloques o entrebloques.

(49) Todos salvo Luxemburgo, que no figura por falta de datos.

CUADRO 11

MEDIAS DE VOLATILIDAD ELECTORAL Y PARLAMENTARIA,
TANTO EN ELECCIONES EUROPEAS COMO NACIONALES

		<i>Volatilidad electoral</i>		<i>Volatilidad parlamentaria</i>	
		<i>Nacional</i>	<i>Europea</i>	<i>Nacional</i>	<i>Europea</i>
Bélgica	Neta	8,9	14,3	8,1	18,9
	Interbloques	2,2	6,8	2,2	10,1
	I. Relieve	0,24	0,47	0,27	0,53
Dinamarca	Neta	9,7	20,4	8,9	22,9
	Interbloques	2,3	5,7	2,2	8,3
	I. Relieve	0,23	0,27	0,24	0,36
Francia	Neta	13,4	25,8	24,4	21,6
	Interbloques	7,3	7,8	23,1	9,6
	I. Relieve	0,54	0,30	0,94	0,44
Alemania	Neta	6,7	9,7	8,1	13,2
	Interbloques	4,5	2,4	6,0	5,7
	I. Relieve	0,67	0,24	0,74	0,32
Grecia	Neta	9,6	15,7	10,4	17,2
	Interbloques	2,0	4,4	4,7	4,7
	I. Relieve	0,20	0,28	0,45	0,27
Irlanda	Neta	12,5	15,3	12,2	26,6
	Interbloques	7,3	10,8	6,4	18,8
	I. Relieve	0,58	0,70	0,54	0,70
Italia	Neta	20,3	26,3	22,7	26,4
	Interbloques	4,6	9,4	5,6	9,7
	I. Relieve	0,22	0,36	0,24	0,36
Luxemburgo	Neta	N.A.	9,6	N.A.	11,1
	Interbloques	N.A.	5,5	N.A.	11,1
	I. Relieve	N.A.	0,57	N.A.	1,00
Holanda	Neta	11,8	14,2	12,5	15,6
	Interbloques	1,0	4,2	1,2	4,9
	I. Relieve	0,08	0,29	0,09	0,31
Portugal	Neta	17,0	12,5	19,7	9,6
	Interbloques	8,8	7,2	7,3	7,2
	I. Relieve	0,51	0,57	0,37	0,75
España	Neta	9,4	17,8	7,8	19,4
	Interbloques	1,3	7,6	3,2	5,8
	I. Relieve	0,13	0,42	0,41	0,29
Gran Bretaña	Neta	3,7	15,0	4,9	17,9
	Interbloques	1,1	5,9	4,4	17,5
	I. Relieve	0,29	0,39	0,89	0,97

Elaboración propia.

Para obtener la volatilidad interbloques se han dividido los partidos de izquierda y derecha en cada país en función de las sugerencias de Bartolini

donde el tráfico entre bloques es dos veces mayor en las elecciones al Bundestag que en las europeas. Sin duda, el número de elecciones que estamos considerando es muy bajo y, por tanto, las medias pueden verse muy afectadas cuando en una de ellas se han producido desviaciones significativas, como es el caso de Italia tras la doble conmoción de 1992 y 1994. O el caso de España, en el que el vuelco de 1994 contribuye de forma decisiva a elevar el valor de los índices de volatilidad neta e interbloques. Con todo, la comparación muestra de manera inequívoca que también la volatilidad entre bloques es notablemente superior en las elecciones europeas en la casi totalidad de los países de la UE.

CUADRO 12

AGRUPACION DE ESTADOS EN FUNCION DE SU VOLATILIDAD ELECTORAL NETA
TANTO EN ELECCIONES EUROPEAS COMO NACIONALES

		ELECCIONES GENERALES NACIONALES		
		<i>Alta</i> (20%-30%)	<i>Media</i> (10%-20%)	<i>Baja</i> (0%-10%)
ELECCIONES EUROPEAS	ALTA (20%-30%)	ITALIA	FRANCIA DINAMARCA	
	MEDIA (10%-20%)		IRLANDA HOLANDA PORTUGAL GRECIA	BELGICA ALEMANIA ESPAÑA GRAN BRETAÑA
	BAJA (0%-10%)			

Elaboración propia.