

# Hacia un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo

JAIME MUNICH GASA\*

## INTRODUCCIÓN

No hay duda que las Comunidades Europeas constituyen una organización internacional *sui generis*, de ámbito regional, en constante evolución. Asimismo, no es menos cierto que en su proceso de transformación, entre otros muchos factores, va a influir decisivamente la evolución que experimenten sus principales instituciones, en particular el Parlamento Europeo. Como decía su actual presidente, Sir H. Plumb, con ocasión del 30 aniversario de la Comunidad, «de todas las instituciones de las Comunidades, el Parlamento Europeo tiene que ser el que experimente el mayor desarrollo en los próximos años».<sup>1</sup> No es posible predecir si efectivamente tales transformaciones se efectuarán, pero sí es cierto, que, a largo plazo, el Parlamento Europeo deberá experimentar grandes cambios. Estos, esencialmente se producirán en relación a sus competencias y a su grado de legitimación, elementos que están íntimamente interrelacionados.

Al igual que sucedió en 1979 con las primeras elecciones por sufragio directo, es de esperar que la elección de sus miembros mediante un procedimiento electoral uniforme conlleve un avance de enorme trascendencia en el proceso de legitimación del Parlamento Europeo y, en consecuencia, éste dispondrá de un argumento más para «reivindicar» nuevas competencias. Como señala E. Klein, la legitimidad democrática brinda una base política para exigir más funciones y competencias de las que le corresponden jurídicamente.<sup>2</sup> Por otra parte, de esta forma se facilitará la corrección de lo que algunos denominan «déficit democrático» de las Comunidades Europeas.<sup>3</sup> En este sentido, en el reciente Congreso sobre

\* Becario de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.

la Europa de los Ciudadanos, clausurado el pasado 4 de marzo, se hizo público el *Manifiesto de Barcelona*, en el 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».<sup>4</sup>

Téngase también presente que el preámbulo del Acta Única declara que los Estados miembros están «decididos a promover conjuntamente la democracia» y «convencidos de que la idea europea... así como la necesidad de nuevos desarrollos, responden a los deseos de los pueblos democráticos europeos...». Aunque estas disposiciones son de carácter programático, asignan a las actividades comunitarias un objetivo político basado en la democracia. Es decir, las Comunidades se ven abocadas a actuar, tanto por un deber jurídico como por una necesidad política. En este sentido cabe, por ejemplo, citar varias resoluciones del Parlamento Europeo solicitando a la Comisión que presentara una propuesta de directiva dirigida a conceder el derecho de voto en las elecciones municipales a los ciudadanos comunitarios residentes en un Estado miembro que no sea el suyo.<sup>5</sup>

A partir del 18 de junio las Comunidades Europeas tendrán un nuevo Parlamento compuesto de 518 miembros. Si nos atenemos a los índices de participación alcanzados en las dos anteriores elecciones directas, 63 % en 1979 y 59 % en 1984, parece confirmarse el hecho que las elecciones europeas constituyen un acontecimiento de interés secundario.<sup>6</sup> Estos bajos índices de participación preocupan a las autoridades comunitarias y, prueba de ello, lo tenemos en la afirmación que, en relación a las próximas elecciones, se hacía en el informe de *Eurobarómetro*, donde se indicaba que

«la batalla para conseguir un índice de participación superior al 50 % en 1989 está lejos de ser ganada, y existen razones para incrementar la investigación en torno a los estímulos de participación en las elecciones europeas».<sup>7</sup>

Hay diversas formas de incentivar al elector europeo a participar en las elecciones al Parlamento Europeo. Por ejemplo, haciendo que los *mass media* presten a las elecciones europeas la misma atención que a las elecciones nacionales. Pero, es igualmente cierto, que el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme para toda la Comunidad también contribuiría a cambiar la actitud de la opinión pública europea ante las elecciones europeas.<sup>8</sup> Actualmente dichas elecciones son reguladas por las leyes electorales de cada uno de los doce Estados miembros,<sup>9</sup> situación que provoca que los ciudadanos europeos tengan la sensación que más que hallarse ante unas auténticas elecciones europeas, se encuentren ante doce elecciones nacionales. Por consiguiente, consideramos realmente trascendente que los doce se pongan de acuerdo para la adopción de un procedimiento electoral uniforme que rijan las elecciones europeas. Mientras tal evento no se produzca, hablar de la Unión Europea seguirá siendo una quimera a nivel político.<sup>10</sup>

El hecho que el procedimiento electoral uniforme constituya un elemento importante para la construcción de la futura Unión Europea justifica suficientemente el interés que puede tener su estudio.

## I. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME

### 1. La Asamblea del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA)

De acuerdo con el artículo 21 del TCECA los 78 miembros de la Asamblea, opcionalmente, podían ser elegidos, bien por designación de los parlamentos nacionales o bien mediante elección por sufragio universal directo dentro de cada Estado. Este sistema suponía un equilibrio entre los partidarios de mantener una preponderancia de los Estados y los federalistas, defensores de una Asamblea elegida por sufragio universal directo como medio de acelerar la unificación política europea. En la práctica, todos los Estados descartaron la vía de la elección directa para evitar que la Asamblea pudiese eludir la mediación estatal en el proceso electoral.

En el seno de la Asamblea CECA, el 6 de marzo de 1953 se presentó un proyecto que preveía una nueva Asamblea dividida en dos cámaras: una de 268 miembros de elección directa por los pueblos de Europa sobre una base proporcional, y otra, denominada Senado, compuesta de 87 miembros designados por los Parlamentos nacionales. Este proyecto estaba *de facto* vinculado al de la Comunidad Europea de Defensa, de ahí que, el fracaso de ésta, comportara el de dicho proyecto.

### 2. La Asamblea de la CEE, CECA y EURATOM

Se aumentó el número de miembros de la Asamblea de 78 a 142, pero se dio en principio un paso atrás puesto que, a consecuencia de las presiones de los sectores más nacionalistas, se suprimió la previsión que contenía el artículo 21 del TCECA que, facultativamente, permitía a los Estados miembros instaurar el sufragio universal directo para la elección de sus miembros a la Asamblea. No obstante, tal posibilidad fue sustituida por una disposición que abría de nuevo las esperanzas. En efecto, los artículos 138.3 TCEE, 21.3 TCECA y 107.3 TCEEA establecían 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, resolviendo por unanimidad, aprobará las disposiciones cuya adopción recomendará a los Estados miembros, conforme a las normas constitucionales respectivas».

De esta forma, la posibilidad de implantar el sufragio universal directo para la elección de la Asamblea quedaba en manos de los gobiernos de los Estados miembros y de los respectivos parlamentos nacionales, no dejando a la Asamblea otro papel que el de elaborar la propuesta, con la agravante que la decisión del Consejo tenía que tomarse por unanimidad.

### 3. El proyecto Dehouse

El proyecto Dehouse,<sup>11</sup> titulado «Proyecto de convención sobre la elección de la Asamblea parlamentaria europea por sufragio universal directo», tuvo una delicada elaboración, debido a que tenía que satisfacer los intereses opuestos de los federalistas europeos, por un lado, y de los gobiernos nacionalistas, por otro.

Uno de los informes que acompañaba al proyecto destacaba el deseo de desvincular la aprobación del sistema electoral directo del tema de la ampliación de las competencias de la Asamblea, pues a pesar de su interrelación quería evitar el fracaso del proyecto.

En relación con el procedimiento electoral uniforme el informe subrayó que esta expresión se refiere a «una ley electoral que sea fundamentalmente la misma en los seis países», pero, a continuación, añadía que «la noción de uniformidad no es sinónima de la de identidad», por lo que podían subsistir ciertas diferencias.

El proyecto fue aprobado por la Asamblea el 17 de mayor de 1960, ya que al modificar la composición y sistema electoral suponía un caso especial de reforma de los tratados constitutivos. El texto del proyecto preveía la elevación del número de miembros de la Asamblea de 142 a 426 y su elección total, por un período de 5 años, mediante sufragio universal directo, aunque transitoriamente se reservaba la elección de un tercio a los Parlamentos nacionales, cuestión que levantó fuerte polémica.

Otra materia igualmente controvertida fue la de las incompatibilidades en relación a la calidad de parlamentario nacional. Si bien, en el informe de la Comisión de Asuntos Políticos y Cuestiones Institucionales se reconocía que la admisión del doble mandato nacional y europeo era susceptible de impedir una participación efectiva en los trabajos parlamentarios, tal incompatibilidad no podía establecerse en tanto se mantuviese la elección de un tercio de los miembros por los Parlamentos nacionales. Se trataba de evitar discriminaciones, pues hubiese significado prohibir arbitrariamente el doble mandato para el resto de los representantes; de ahí que, finalmente, se decantaran por el reconocimiento de la compatibilidad.

Otro problema era el diseño del procedimiento electoral. A pesar que existían preferencias por el sistema proporcional, éste no fue escogido debido al temor que el proyecto fuese rechazado por los países donde las elecciones se rigen por el sistema mayoritario. Por consiguiente, se optó por una solución ambigua en el artículo 9, al disponerse que el régimen electoral sería competencia de cada uno de los Estados durante el período transitorio, sin más condición que sujetarse a lo establecido en la propia Convención. Una vez concluido dicho período, las elecciones habrían de regirse por el procedimiento uniforme que debía establecer la Asamblea. Esto sentaría un precedente que posteriormente fue seguido por el Acta de 20 de septiembre de 1976.

Hay que señalar que en realidad el artículo 9 quedaba desnaturalizado: en efecto, si bien se determinaba que el nuevo Parlamento Europeo debía establecer el procedimiento «más uniforme posible», resultaba —dado que en su fijación se exigían dos tercios— que el tercio procedente de los Parlamentos nacionales podría bloquear la uniformización y en consecuencia, conseguir que el procedimiento fuera lo menos uniforme posible.<sup>12</sup>

Finalmente, el proyecto fracasó debido a la postura del Presidente francés, Ch. De Gaulle, tendente a la reconducción del proceso europeo hacia una mera

unión de Estados.

En 1962 la Asamblea de las Comunidades Europeas pasa a denominarse Parlamento Europeo,<sup>13</sup> pero el cambio de nombre no comportó modificaciones sustanciales debido a la actitud francesa de impedir todo avance europeísta en los años sesenta, provocando incluso retrocesos, como el acaecido con ocasión del Compromiso de Luxemburgo de 1966.

#### 4. El proyecto Patijn

La ampliación de las Comunidades a 9 miembros y la elección de V. Giscard d'Estaing como presidente de la República Francesa en los años setenta harán que el movimiento europeísta vuelva a recibir un nuevo impulso.

El informe Patijn<sup>14</sup> de noviembre de 1974 preveía un Parlamento compuesto de 550 miembros (número que luego sería reducido a 355 por el propio Parlamento) elegidos por un período de cinco años.

Del proyecto Patijn se deduce el mantenimiento del criterio del proyecto Dehousse sobre el establecimiento de un período transitorio en el que se omite la observancia de un procedimiento electoral uniforme. No obstante, se emplaza al Parlamento Europeo a elaborar un proyecto de procedimiento electoral uniforme antes de 1980, que debería ser aprobado por el Consejo de Ministros por unanimidad y pasar después a ser ratificado por los diferentes Estados miembros. Asimismo el proyecto Patijn acogió el criterio de la compatibilidad de mandatos, al ser rechazada en el Pleno una enmienda de la Comisión Jurídica que proponía su prohibición.

El 14 de enero de 1975 el Parlamento Europeo adoptó el proyecto Patijn, que una vez modificado fue aprobado por decisión del Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 1976 convirtiéndose, junto a sus anexos, en el «Acta Relativa a la Elección de los Representantes en la Asamblea por Sufragio Universal Directo», conocida como el Acta de Bruselas, que fue enviada a los respectivos Parlamentos nacionales para que procedieran a su ratificación. Previamente, el Consejo Europeo, en su reunión de Bruselas de 12 y 13 de julio de 1976, ya se había puesto de acuerdo en cuanto al reparto de escaños a adjudicar a cada Estado.<sup>15</sup>

En relación a la aprobación del Acta de Bruselas es importante remarcar que, una vez más, fue el Consejo Europeo quien, en última instancia, consiguió sacar la adelante cuando el tema estaba semiparalizado a nivel de Consejo de Ministros.

#### 5. El Acta de Bruselas de 20 de septiembre de 1976

En realidad, el Acta<sup>16</sup> no es una decisión, sino un tratado internacional<sup>17</sup> puesto que se prevé:

1. La modificación de disposiciones de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas.
2. Si efectivamente se tratara de una decisión, en absoluto se exigiría la aprobación por los respectivos Estados miembros.
3. Considerarla una decisión implicaría desvincular de ella sus tres anexos

invalidando, de esta forma, el párrafo segundo del artículo 15 que les concede idéntica categoría jurídica que a la misma Acta.

El Acta de Bruselas sería un ejemplo patente de un acto atípico tendente a la adopción de un auténtico tratado internacional incorporado al texto mismo de la decisión.

El actual régimen vigente del Acta se caracteriza por no establecer un procedimiento electoral uniforme, limitándose a fijar unas líneas directrices para las elecciones que han de celebrarse en cada Estado miembro. Dichas elecciones habrán de regirse por la legislación electoral que cada país dicte para el desarrollo del Acta.

En cuanto a aspectos sustanciales, cabe señalar que en su artículo 7 no hace más que repetir lo ya previsto en los Tratados Constitutivos, es decir, se solicita al Parlamento Europeo la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral uniforme.<sup>18</sup> Como muy acertadamente indica J.L. Burban, las elecciones previstas en el Acta no son más que una suma de elecciones nacionales en vistas a elegir los eurodiputados, pero no elecciones europeas y, en consecuencia, el Acta retiene una solución minimalista. Para que haya auténticas elecciones europeas hará falta un sistema electoral común, circunscripciones transfronterizas, autorización del voto y candidaturas de ciudadanos de otros Estados miembros, etc.; no siendo éste el caso del Acta de Bruselas. Además, existen Estados que han «nacionalizado» las elecciones europeas haciendo de todo el país una circunscripción electoral única. Por tanto, solamente en estos casos hay una diferencia esencial respecto al sistema anterior: las elecciones se desarrollarán por sufragio directo en vez de indirecto.<sup>19</sup>

Una vez más, fueron los intereses de Francia, junto a los de Reino Unido, países regidos por sistemas electorales mayoritarios, los que impidieron la adopción de un procedimiento uniforme basado en principios proporcionales o algún tipo de sucedáneo suyo, sistema seguido en los restantes países comunitarios.

El incremento de legitimidad del Parlamento Europeo en 1979, fruto de su elección por vez primera mediante sufragio directo, comportó una distribución más equitativa de los escaños, circunstancia que hizo que el número de eurodiputados alcanzase los 410.

En relación al problema del doble mandato, se enfrentaron, por un lado, los que defendían su prohibición como un medio de dar sustantividad propia al Parlamento Europeo desvinculándolo de los Parlamentos nacionales, combatir el absentismo parlamentario, evitar la instrumentalización del mandato europeo en favor de las perspectivas de carrera en el ámbito nacional, facilitar el efectivo desempeño de los cargos y la concurrencia a los procesos electorales, así como fortalecer los círculos internos de los grupos políticos europeos.

Por otro lado, los defensores de la compatibilidad argumentaban que era un medio de reforzar la importancia del Parlamento Europeo, ya que incentivaría la participación en sus elecciones de las figuras más relevantes de la política nacional del momento. Ello posibilitaría una relación armónica entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y, sobre todo, reforzaría la importancia de éste último con la previsible incorporación de los máximos dirigentes políticos nacionales.

Esta última será la postura que finalmente se impondría. Así, el artículo 5 del Acta declara expresamente que «La calidad de representante en la Asamblea será compatible con la de miembro del Parlamento de un Estado miembro».

Tal solución es merecedora de críticas, al menos a largo plazo, por la dificul-

ta'd que entraña el poder atender de forma eficaz, simultáneamente, las dos funciones. No obstante, a corto plazo, puede tener ciertos efectos positivos al evitar que la opinión pública llegue a tener la creencia que el Parlamento Europeo es un parlamento de «segunda clase» al observar que a las elecciones europeas sólo concurren políticos desconocidos o, al menos, carentes de una parcela de poder político real a nivel nacional.

Un ejemplo patente de este fenómeno se produce tanto en las elecciones españolas al Parlamento Europeo de 10 de junio de 1987 como en las del 15 de junio de 1989. El artículo 211 de la Ley Orgánica 5/1985, al referirse a las causas de inelegibilidad de los Diputados al Parlamento Europeo, entre otras, señala el ser miembro de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Es decir, adopta un criterio menos flexible que el del artículo 5 del Acta de Bruselas que establece el principio de compatibilidad del doble mandato.<sup>20</sup>

Si observamos los políticos que encabezan o han encabezado las listas de los partidos políticos a las elecciones europeas, a grandes trazos, podríamos establecer una doble tipología:

— por un lado, tenemos los que cabría denominar *old elephants* como M. Fraga, ex-líder de Alianza Popular en aquellos momentos; F. Suárez, ex-ministro bajo la dictadura; F. Morán, ex-ministro que vio degradado su poder a causa de sus claras diferencias con F. González en torno a la cuestión de la incorporación de España en la OTAN; E. Barón, otro ex-ministro socialista, o M. Oreja, incapaz de sobresalir a nivel nacional al lado de M. Fraga, líder del nuevo Partido Popular. Su designación como candidatos al Parlamento Europeo obedece a una doble razón: en primer lugar, hacer más atractivas las listas a dicho Parlamento para los electores españoles y, en segundo lugar, dotar de experiencia y de cierto prestigio a la representación española;

— por otro lado, están los *young wolves* que son enviados al Parlamento Europeo con la finalidad de conseguir conexiones internacionales y experiencia para, una vez finalizado su mandato, volver a España con el objetivo de intentar hacerse con una parcela de poder político a nivel nacional.

Esto pone en evidencia que en un sistema en el cual se establece el principio de la incompatibilidad de mandatos, los grandes líderes nacionales del momento prefieren presentarse a los Parlamentos nacionales, dadas las escasas competencias que ostenta el Parlamento Europeo. Puede afirmarse que esta especie de «efecto psicológico» a corto plazo es la única virtud del actual sistema de compatibilidad que prescribe el Acta de Bruselas.

Importante cuestión a resolver por el Acta era el voto de los 1.6 millones de trabajadores migrantes intracomunitarios, que en la actualidad ya sobrepasan los 5 millones.<sup>21</sup> La solución más europeísta hubiese consistido en concederles el derecho a participar en las elecciones del país en el cual está situado su lugar de trabajo, o lo que es prácticamente lo mismo su país de residencia, en las mismas condiciones que a los nacionales. Pero, como indica J.L. Burban, esto hubiese herido en exceso los principios nacionalistas;<sup>22</sup> de ahí que se dejase a la discrecionalidad de los Estados la solución, limitándose el Acta a prescribir en su artículo 8 que «nadie podrá votar más de una vez en las elecciones de representantes de la Asamblea», disposición en la que se advierte un tímido pronunciamiento en favor de la admisión del voto a los ciudadanos nacionales de otros países miem-

bros de la Comunidad.

Sólo Irlanda, debido al deseo de obtener reciprocidad del Reino Unido (donde residen muchos miles de ciudadanos irlandeses), Países Bajos y Bélgica han admitido en sus respectivas leyes sobre las elecciones al Parlamento Europeo la participación activa de los emigrantes extranjeros, aunque en el caso de los dos últimos, subordinándola a la condición que dichos extranjeros residentes no tengan reconocido el derecho de voto en el Estado del que son nacionales. Reino Unido, por su parte, permite el voto de los ciudadanos irlandeses residentes en su territorio. En otros países, como por ejemplo Dinamarca, los diferentes partidos en el poder han efectuado estudios socio-políticos sobre la intención de voto de los inmigrantes intracomunitarios para, en función de si tales votos les favorecerían o no, concederles el derecho de voto en las elecciones europeas.<sup>23</sup>

En cuanto a la capacidad electoral pasiva de los emigrantes comunitarios, únicamente los Países Bajos consideraron tal posibilidad; pero al final, todos los Estados, excepto Italia y Reino Unido, que admite que los ciudadanos irlandeses se presenten como candidatos en sus elecciones, exigen la nacionalidad. El caso de Italia constituye un hecho ciertamente revolucionario en la historia de los nacionalismos, ya que en virtud de una ley del pasado 18 de enero de 1989, se permite incluir en las listas de candidatos a ciudadanos de otros países de la Comunidad, tanto si residen en Italia como si tienen su domicilio en alguno de los otros once Estados donde gocen del derecho de sufragio pasivo.

A pesar que la solución adoptada en el acta de Bruselas era minimalista, su aprobación suscitó numerosas objeciones en varios Estados que, aunque se presentaban desde una vertiente jurídica,<sup>24</sup> apenas podían disimular su trasfondo eminentemente político.

Entre septiembre de 1976 y febrero de 1979 los nueve Estados comunitarios fueron aprobando sus respectivas leyes electorales y, finalmente, con un año de retraso sobre lo previsto, se celebraron del 7 al 10 de junio de 1979 las primeras elecciones europeas por sufragio directo.

En esos momentos, tal elección no era considerada ni como un objetivo, cuya potencialidad se agotaba en el propio acto, ni como la panacea de los problemas comunitarios, si bien es cierto que el establecimiento del sufragio universal directo tuvo un fuerte impacto, en particular en el grado de legitimación del Parlamento Europeo. La incógnita residía en averiguar si a este incremento de legitimación le correspondería un avance similar en cuanto a la integración europea en sí.

Aunque no queremos pecar de optimistas, es innegable el efecto psicológico y político que dichas elecciones comportaron. El acercamiento de la problemática comunitaria a los ciudadanos europeos supone su incardinación en el principio jurídico de la inmediatez contenido en el ordenamiento comunitario. No puede afirmarse que tras las elecciones directas haya aparecido el *civis europaeus*, pero sin lugar a dudas, dicha acción supuso un paso de gigante de cara a la transformación de los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros en *ciudadanos comunitarios*, desde el momento en que las elecciones europeas obligan a los nacionales comunitarios a informarse sobre los problemas europeos y a discutir conjuntamente el destino de Europa.

Consecuentemente, a pesar de las críticas que puedan hacerse al Acta por el moderado avance que supone en relación a la uniformización del procedimiento electoral, de su contenido se desprende la existencia de elementos positivos. Así, por ejemplo, en absoluto renuncia (como hemos visto *supra*) al objetivo de con-

seguir un procedimiento electoral uniforme, y por otra parte posibilita la primera elección directa de un parlamento supranacional, contribuyendo de este modo a reforzar sustancialmente el proceso de integración europea y la toma de conciencia por parte de los ciudadanos de los países comunitarios de poseer una ciudadanía común.

Asimismo, tampoco debe infravalorarse el establecimiento por el Acta de una serie de disposiciones que de alguna forma comportan una cierta uniformización del procedimiento electoral. En este sentido hay que mencionar el artículo 3.1 al prescribir que «los representantes serán elegidos por un período de 5 años» y el artículo 4 que dispone que

- «1. El voto de los representantes será individual y personal. No podrán quedar vinculados por instrucciones ni recibir mandato imperativo alguno.
2. Los representante se beneficiarán de los privilegios e inmunidades aplicables a los miembros de la Asamblea en virtud del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas anejo al Tratado por el que se constituye un Consejo Único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.»

Al respecto, el Protocolo sobre los privilegios e inmunidades, anexo al Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965, en su artículo 17 establece que

«el Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de las Comunidades concederá a las misiones de terceros Estados acreditados ante las Comunidades las inmunidades y privilegios acostumbrados».

A pesar que la Comunidad no ha fijado la sede definitiva del Parlamento, los países en los cuales provisionalmente tiene su sede, es decir, Francia, Bélgica y Luxemburgo, otorgan a los eurodiputados el mismo Estatuto que a las representaciones ante sus respectivos gobiernos. El procedimiento de acreditación y recepción de representantes en la Comunidad se ha elaborado de forma pragmática, a partir del diálogo interinstitucional y de la adaptación de las reglas propias del Derecho Internacional a las necesidades comunitarias.

En tanto el procedimiento uniforme previsto en el artículo 7 del Acta no entre en vigor, la Asamblea será quien verificará las credenciales de los representantes (artículo 11). Es de esperar que una vez se adopte dicho procedimiento, la acreditación de los eurodiputados responda al esquema típico dentro de la mecánica comunitaria: la Comisión propone y gestiona, y el Consejo de Ministros decide.

Hay que remarcar que el régimen de inmunidades, privilegios, franquicias, remuneraciones adicionales, etc., concedido por cada Estado en su territorio para los eurodiputados varía considerablemente en función de las tradiciones parlamentarias nacionales.

Otros aspectos que quedaron uniformizados con el Acta son la compatibilidad de la calidad de eurodiputado con el cargo de parlamentario nacional, a pesar que España, infringiendo a nuestro parecer el ordenamiento comunitario, haya declarado unilateralmente incompatibles ambas funciones. Asimismo en el artículo 6 se uniformizó la incompatibilidad de diputado con otros cargos, tales como: miembro del Gobierno de un Estado Miembro; miembro de la Comisión de las Comunidades; juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de las

Comunidades; miembro del Tribunal de Cuentas de las Comunidades; miembros del Comité Consultivo de la CECA o miembro del Comité Económico y Social de la CBE y de la EURATOM; miembro de comités u organismos creados en virtud o en aplicación de los Tratados Constitutivos de las Comunidades para la administración de fondos comunitarios o para el desempeño de modo permanente y directo de una función de gestión administrativa; miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o empleado del Banco Europeo de Inversiones; y funcionario o agente en servicio activo de las instituciones de las Comunidades o de los organismos especializados que de ellas dependen.

Finalmente se unificaron cuestiones como el principio: de un ciudadano, un voto [artículo 8] y que el recuento de votos no puede empezar hasta después de cerrada la votación en el Estado cuyos electores fueren los últimos en votar durante el período de las elecciones, es decir del jueves por la mañana al término del primer domingo siguiente [artículo 9].

En definitiva con el Acta se ha producido una mínima armonización que debe ser valorada positivamente dentro de un proceso en el cual dar un pequeño avance puede suponer varios años de negociaciones.

## II. LOS PROYECTOS DE PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME

Una vez constituido el Parlamento Europeo resultante de las primeras elecciones directas, asumiendo el mandato de los Tratados de Roma y del Acta de Bruselas, éste procedió a la elaboración de varios proyectos de procedimiento electoral uniforme.

El establecimiento de un procedimiento electoral uniforme plantea grandes dificultades políticas y jurídicas que tienen origen en la diversidad de sistemas electorales existentes en los diferentes Estados miembros.

La característica básica diferenciadora de los diversos tipos de sistemas electorales radica en el modo de escrutinio. Como es conocido, la elección de una fórmula mayoritaria o proporcional no sólo responde a tradiciones histórico-políticas distintas, sino que condiciona, en mayor o menor medida, los restantes elementos de un sistema electoral: tamaño de las circunscripciones, forma de expresión del voto, entre otros. De ahí que, la doctrina mayoritaria<sup>25</sup> utilice indiferentemente los conceptos de sistema electoral y modo de escrutinio.

En la Comunidad se enfrentan básicamente dos sistemas:

1. El modelo anglosajón que se preocupa por obtener mayorías amplias con el objetivo de lograr gobiernos fuertes y estables, con un sistema electoral de sufragio mayoritario simple a una sola vuelta y en circunscripciones uninominales reducidas con voto personal.

Este modelo no tiene verdaderamente sentido en relación al Parlamento Europeo, pues éste ni tiene auténticos poderes legislativos ni interviene todavía en la designación de instituciones que podrían considerarse como el «ejecutivo» de las Comunidades: la Comisión o el Consejo de Ministros.

2. El modelo continental preocupado por representar al máximo posible al

cuerpo electoral en el órgano legislativo, con un sistema proporcional en extensas circunscripciones y voto de lista.<sup>26</sup>

### 1. El proyecto Seitlinger

Este proyecto, preparado por el eurodiputado de centro-derecha francés Jean E. Seitlinger, fue aprobado por el Parlamento Europeo el 10 de marzo de 1982 sin introducir modificaciones sustantivas. No obstante, el voto en contra de los británicos hacía prever su fracaso.<sup>27</sup>

Tal como describe J.P. Jacqué, el proyecto no implica una uniformización completa, sino únicamente de algunos aspectos del procedimiento.<sup>28</sup> Por otro lado, se considera que el procedimiento uniforme admite su implantación gradual, y que uniformidad no significa identidad.

El proyecto se divide en dos partes:

#### 1. EL SISTEMA ELECTORAL

El artículo 2 establece el escrutinio proporcional. Era la solución lógica ya que coincidía con la regulación más extendida en los países comunitarios; sin embargo, suponía descartar el apoyo del Reino Unido como posteriormente lo demostró la votación contraria de sus representantes. En las elecciones europeas todos los Estados han adoptado un sistema electoral proporcional, a excepción del Reino Unido donde 78 de sus 81 representantes son elegidos por el sistema mayoritario. Es de resaltar el caso de Francia que ha abandonado su tradicional procedimiento mayoritario a dos vueltas.

El mismo artículo dispone que los Estados se dividirán en varias circunscripciones con un mínimo de 3 y un máximo de 15 escaños cada una. El objetivo de este precepto era mantener una relación más directa entre electores y elegidos que la que se derivaría de un único distrito nacional.

Más arriba hemos constatado los bajos índices de participación que se consiguen en las elecciones europeas. Al respecto resulta interesante citar las conclusiones expresadas en el informe del *Eurobarómetro* núm. 20, donde se señalaba que el 65 por 100 de la población de la Comunidad opina que los eurodiputados están demasiado distantes de sus necesidades y sus problemas. Precisamente, uno de los factores desencadenantes de esta insuficiente interacción entre parlamentarios y votantes es la dimensión excesiva de las circunscripciones. En efecto, esto provoca que el elector tenga dificultades para identificar a sus eurodiputados y, por consiguiente, se vea imposibilitado el mantenimiento de contactos intensos entre ambas partes.<sup>29</sup>

Por otra parte, el artículo 2 pone de manifiesto el alto grado de libertad que conservan los Estados al permitirseles decidir el reparto de su territorio en distritos de 3 a 15 escaños y fijar las condiciones para la presentación de listas, pudiendo optar por el voto preferencial (lo que parece connotar en principio una cierta inclinación hacia este procedimiento), estando únicamente prohibido el *panachage*, es decir la posibilidad de mezclar candidatos de varias listas en un mismo voto. Asimismo, los Estados podrán determinar las modalidades para formar coaliciones a nivel nacional entre las listas presentadas en circunscripciones diferentes, o lo que es lo mismo, se posibilita la coalición de listas a nivel nacional

para favorecer la proporcionalidad. No obstante, se establece el principio de cada elector un solo voto.

En el artículo 3 se prescribe que la distribución de escaños se realizará primero a nivel nacional entre las listas y coaliciones de listas según el método D'Hondt y, a continuación, a nivel de circunscripción en función del número de votos obtenidos por cada lista. En este punto se refleja la influencia del procedimiento italiano de elección del Parlamento Europeo y, en menor medida, del alemán.<sup>30</sup> Aquí pueden surgir problemas cuando ambos repartos no coincidan. Es de suponer que deberán ser las leyes electorales de cada Estado las que arbitren soluciones por si eventualmente se produce tal circunstancia, teniendo siempre presente que no es posible flexibilizar el número de representantes de cada Estado al Parlamento Europeo.

En el interior de cada lista, los escaños son atribuidos respetando el orden de presentación, excepto en el caso de voto preferencial, donde el orden de atribución viene determinado por el número de votos obtenidos por cada candidato de una misma lista. Este mismo sistema se seguirá en el caso de quedar vacante algún escaño.

El artículo 4 deja a la discreción de los Estados la introducción de un umbral mínimo de votos para poder participar en el reparto de escaños. Debido a la excesiva dimensión que suelen tener las circunscripciones electorales, debe ser reprochado todo intento por parte de los Estados de introducir dicho umbral: además de comportar un distanciamiento del principio de proporcionalidad, impediría que los representantes de candidaturas de ámbitos locales o regionales pudieran acceder al Parlamento Europeo, lo que chocaría frontalmente con el objetivo comunitario de otorgar mayor protagonismo a las regiones.<sup>31</sup>

Hay que subrayar que, a nivel de Estados, existen fuertes discrepancias. Mientras la República Federal de Alemania, Italia y España parecen estar dispuestas a conceder mayor peso a las regiones, Francia y Reino Unido se mantienen reacias a otorgar concesiones al respecto. En el caso de España, es importante que las Comunidades Autónomas sean tenidas en consideración en instituciones como el Parlamento Europeo ya que, por ejemplo, participan en la ejecución de competencias comunitarias.<sup>32</sup> En este sentido, debe valorarse positivamente el hecho que la Ley Orgánica 5/1985, al regular la atribución de escaños en las elecciones europeas en el nuevo artículo 216, explícitamente excluya la aplicación del apartado 1.a) del artículo 163 que establece un umbral del 3 por 100 para las elecciones legislativas nacionales.

Por último, el artículo 4 prevé medidas derogatorias de lo dispuesto en relación al sistema electoral, que podrán introducirse por los Estados miembros para salvaguardar particularidades geográficas o étnicas reconocidas constitucionalmente.<sup>33</sup> Esta disposición fue fuertemente criticada ya que toda posibilidad de derogar constituye un grave atentado a la uniformidad.

## 2. EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

Respecto a la capacidad electoral activa, el artículo 5 muestra preferencia por el criterio de la nacionalidad en detrimento del de la residencia para determinar el derecho de sufragio, al prescribir que los Estados miembros lo concederán a sus nacionales independientemente de su lugar de residencia. Sobre esta cuestión hay que mencionar que el texto presentado por la Comisión preceptuaba que los Estados concedieran el derecho de voto a los nacionales de otros Estados

miembros que hubieran estado residiendo en el propio territorio durante un período de al menos cinco años. A pesar de ser defendida por el Grupo Socialista, esta disposición fue suprimida en el Pleno del Parlamento eliminándose así del proyecto una de las aportaciones más positivas desde la perspectiva de lograr la uniformidad del sistema electoral.

En cuanto a la capacidad electoral pasiva, en el artículo 6 se dispone la elegibilidad de todos los ciudadanos de un Estado miembro —independientemente de su lugar de residencia— y de los de otro Estado miembro que lleven más de 5 años residiendo en un país comunitario. Nos encontramos pues en una situación paradójica, en la cual hay nacionales comunitarios que son elegibles en lugares en los que carecen del derecho de sufragio activo. Esta incoherencia del proyecto surgió a consecuencia de la oposición de Luxemburgo, país con alto porcentaje de inmigrantes comunitarios, a que se permitiese el derecho de voto a ciudadanos originarios de otros Estados miembros que llevasen más de 5 años residiendo en tal país. A raíz de ello fue aceptada una enmienda presentada por Luxemburgo suprimiendo tal posibilidad, mientras por otro lado, era aprobada otra del Grupo Socialista estableciendo el derecho a ser elegido en el Estado de residencia.

También resulta sorprendente que el artículo 7 se limitara solamente a disminuir la duración de las elecciones de 4 a 2 días (domingo y lunes) o que no se uniformizara la edad electoral que era de 18 años en todos los Estados.

A pesar de los tímidos progresos armonizadores contenidos en el proyecto, éste no fue acogido con excesivo entusiasmo en el Parlamento Europeo donde fue adoptado por 138 votos a favor, 77 en contra (británico, comunistas italianos y liberales franceses) y 24 abstenciones (comunistas franceses y demócratas europeos).

Finalmente, tal como se preveía, el Consejo de Ministros de las Comunidades lo rechazó, pues al igual que el establecimiento de un sistema proporcional ocasionó la oposición del Reino Unido, el de las circunscripciones regionales provocó la de Francia, reacia a abandonar el distrito nacional único. De este forma, las segundas elecciones mediante sufragio directo en 1984 tuvieron que celebrarse bajo el mismo procedimiento que en 1979.

Debe remarcarse que, paralelamente, el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984 aprobó por una amplia mayoría (237 votos a favor, 31 en contra y 43 abstenciones) el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea<sup>34</sup> que constituía un trascendente avance en el proceso de unificación europea, al dotar al Parlamento Europeo de un auténtico poder legislativo. En su artículo 14 establecía que

«el Parlamento Europeo será elegido por sufragio universal directo mediante el voto libre y secreto de los ciudadanos de la Unión. La duración de la legislatura será de cinco años.

Una ley orgánica establecerá un procedimiento electoral uniforme; hasta la entrada en vigor de esta ley el procedimiento aplicable es el que está en vigor para la elección del Parlamento de las Comunidades Europeas».

Es decir, mediante una ley orgánica (nueva categoría en el ámbito comunitario) se prescribía el mandato de elaborar un procedimiento electoral uniforme. Pero como declaró Sir H. Plumb, «el Proyecto de Tratado para la Unión Europea defendido por Altiero Spinelli, sigue siendo hasta ahora la propuesta constitucional más importante...». Ahora bien, «el Consejo de Ministros no tenía el menor

interés en ceder al Parlamento Europeo una tal magnitud de control político». Así que, «el Consejo secuestró de manera efectiva el Acta Única y la forzó en una dirección diferente», convirtiéndose ésta «en una alternativa pálida y débil».<sup>35</sup>

El Acta Única, por su parte, no introduce ninguna modificación en el procedimiento electoral relativo a las elecciones europeas, pero sí hay que destacar que el Parlamento Europeo ha sido la institución comunitaria que más ha visto incrementados sus poderes.<sup>36</sup>

## 2. El proyecto Bocklet

El Parlamento Europeo elegido en 1984 reemprendió los trabajos para la elaboración de un nuevo proyecto, fruto de los cuales en diciembre del mismo año el demócrata alemán Reinhold Bocklet presentó un proyecto de procedimiento electoral uniforme. El 1 de marzo de 1985 la Comisión Política del Parlamento Europeo aprobó dicho proyecto, aunque el resultado de la votación (16 votos a favor, 8 en contra y 13 abstenciones) ya hacía presagiar su destino.<sup>37</sup>

El proyecto Bocklet se remite al Acta de Bruselas de 1976 y supletoriamente a la regulación de las elecciones europeas establecida por cada uno de los Estados miembros, lo cual pone de manifiesto que el proyecto no pretende establecer una reglamentación exhaustiva de la materia.

La principal innovación del proyecto es probablemente su artículo 2.1 que fija la edad para ejercer el derecho de voto a los 18 años. El párrafo segundo, por su parte, hace coincidir el derecho de voto con la nacionalidad, debiendo votar cada elector en su país de origen independientemente de donde resida. No obstante, en el párrafo tercero, se deja abierta la posibilidad de conceder el derecho de sufragio a los residentes que sean nacionales de otro Estado miembro, obligándose éstos a colaborar para impedir el doble voto. Esto significa un modesto avance respecto del anterior proyecto, puesto que, por un lado, se unifica la edad para ejercer el derecho de voto en 18 años y, por otro, queda expresamente abierta a los Estados la posibilidad de conceder el derecho de sufragio a los residentes de otro Estado miembro.

Por lo que respecta al derecho electoral pasivo, el artículo 3 también lo uniformiza en la edad de 18 años y deja en manos de los Estados la posibilidad de otorgar dicho derecho a los nacionales de otro Estado miembro residentes en su territorio. En relación a esta cuestión se produce un moderado avance, pues, además de unificarse la edad, ya no se exigen 5 años de residencia a los no nacionales para poder ser elegidos. De todas formas, en la práctica puede que suponga un retroceso respecto al proyecto Seitlinger donde se imponía la concesión del derecho de sufragio pasivo a los nacionales comunitarios con 5 o más años de residencia, mientras en el nuevo proyecto tal obligación por parte de los Estados desaparece.

En cuanto al sistema electoral (artículos 4 a 6) se adoptó el sistema de escrutinio proporcional a nivel nacional por el método D'Hondt. En el interior de cada lista los escaños son atribuidos respetando el orden de los candidatos y, en caso de voto preferencial, opción que se sigue dejando en manos de los Estados, la distribución de escaños dentro de cada lista se efectuará en función del número

de sufragios obtenidos por cada candidato. Igual sistema se prescribe para la provisión de vacantes. En realidad esta disposición hace presumir que se optaba por la introducción del voto personalizado, evitando las listas bloqueadas, que era la postura defendida en el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos como mecanismo para favorecer los vínculos entre electores y elegidos, y disminuir el escepticismo de los ciudadanos hacia las instituciones comunitarias.

También se admitía la imposición de un umbral mínimo de votos para el reconocimiento de escaños, siempre que no sobrepase el 5 por 100 de los votos en el conjunto nacional.

Como una prueba más de su moderación, el proyecto dejaba a la discreción de los Estados efectuar el reparto del territorio nacional en una o más circunscripciones. De esta forma, se daba satisfacción a las pretensiones francesas de poder establecer una circunscripción nacional única y, en este sentido, podemos afirmar que se produce un importante retroceso respecto al proyecto Seitlinger. Además, el hecho que se supriman los límites mínimos y máximos del tamaño de los distritos provocaba un problema de indeterminación del punto a partir del cual se infringe el principio de proporcionalidad. Asimismo, como advertía el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos, la ausencia de dichos límites supone la negación del principio de igual peso para todos los votos, lo que posibilitaría que, a excepción del procedimiento mayoritario británico, los restantes pudieran persistir a pesar de sus notables diferencias.

Las condiciones para la presentación de listas o coaliciones a nivel nacional eran determinadas por los Estados, aunque no podía imponer que una lista tenga que presentarse en más de una circunscripción. Igualmente, eran los Estados quienes fijaban las condiciones para la presentación de candidatos, posibilitándose que se haga tanto por los partidos políticos como mediante el sistema de firmas.

De nuevo hay que criticar que se preveyesse la posibilidad por parte de los Estados de establecer medidas derogatorias en relación a lo dispuesto sobre el sistema electoral con la finalidad de salvar particularidades geográficas o étnicas reconocidas constitucionalmente. No obstante, a diferencia del proyecto Seitlinger, su alcance era más limitado ya que sólo podían adoptarse en relación al sistema de atribución de escaño y al umbral del 5 por 100.

En el artículo 7 se volvió a dar un paso atrás al fijarse los mismos días de elección que en el Acta de Bruselas, es decir de cuatro días (de jueves a domingo).

En fin, si bien el proyecto Bocklet ofrece algunos tímidos avances, por otro lado, comporta retrocesos relevantes en varios aspectos. En efecto, que se permita a los Estados establecer una circunscripción electoral única y que solamente se prevea el escrutinio a nivel nacional, constituyen elementos fuertemente criticables ya que suponen una cierta «nacionalización» de las elecciones al Parlamento Europeo, lo que, unido al hecho que se siguen dejando demasiadas cuestiones a la libre discrecionalidad de los Estados, hace que hablar de sistema electoral uniforme no sea más que un eufemismo.

A pesar de todo, el proyecto fue rechazado por el Consejo de Ministros en marzo de 1985, circunstancia que no constituyó ninguna sorpresa, pues era previsible que Reino Unido no aceptara un sistema de escrutinio proporcional.

### 3. El proyecto Rothely

En febrero de 1986, tras efectuar una dura crítica al proyecto Bocklet, el socialdemócrata alemán Willy Rothely presentó un nuevo proyecto de procedimiento electoral uniforme.<sup>38</sup>

En lo que respecta al derecho de sufragio activo, el citado proyecto se caracteriza por mantener el derecho de voto a los 18 años y hacerlo coincidir con la nacionalidad. No obstante, mientras en el proyecto Bocklet se establecía que cada elector debía votar en el país del cual es nacional, y sólo podía ejercer dicho derecho en el Estado de residencia cuando éste no coincidía con el de su nacionalidad en el supuesto que lo determinará libremente tal Estado, en el proyecto Rothely se dispone que «los ciudadanos de los estados miembros pueden (ya no se da opción a los Estados) ejercer el derecho de voto en todo Estado miembro de la Comunidad». Como era de esperar este precepto levantó las iras de países con gran porcentaje de inmigrantes intracomunitarios como, por ejemplo, Luxemburgo.<sup>39</sup>

La capacidad electoral pasiva se mantiene a la edad de 18 años, estando igualmente vinculada a la nacionalidad. Sin embargo, se introduce una importante novedad al prescribirse que «los ciudadanos de los Estados miembros son (tampoco se da opción a los Estados) elegibles en todo Estado miembro de la Comunidad». Respecto a esta previsión cabe hacer el mismo comentario efectuado en relación al derecho de sufragio activo.

En el sistema electoral también se introducen importantes modificaciones en el artículo 4 donde se describe el nuevo sistema mixto de elecciones. En dicho sistema el escrutinio se efectúa, en un primer nivel, en cada circunscripción, eligiéndose las dos terceras partes mediante un sistema mayoritario en distritos plurinominales, mientras el tercio restante se cubre a nivel de distrito aplicando el método D'Hondt.

Se deja a la discreción de los Estados la determinación de las circunscripciones, que deberán ser plurinominales, y el número de diputados a elegir en cada una de ellas, teniendo en cuenta criterios de superficie, población, etc. Varias circunscripciones formarán un distrito electoral que podrá coincidir con el territorio nacional; de ello cabe deducir que no será posible que un Estado establezca una circunscripción electoral única y, por consiguiente, debe considerarse como un importante avance respecto del proyecto Bocklet. Entre los países que actualmente tienen adoptada la circunscripción electoral única (Francia, España,<sup>40</sup> Dinamarca, Grecia, Luxemburgo y Países Bajos), sólo Francia sigue siendo realmente reacia a aceptar su eliminación. En cambio, en España parece haber cierta predisposición a abandonarla según se desprende de declaraciones del Presidente del Gobierno efectuadas en los últimos meses.

Cada partido (se excluye la posibilidad del sistema de firmas) presenta en la circunscripción una lista, de acuerdo con las modalidades que fijen los Estados, de candidatos en orden de presentación y sus suplentes. El escrutinio, primero, se efectúa en circunscripciones en las cuales cada elector dispone de un solo voto, que le otorga a un candidato. Así se posibilita, en gran medida, que los deseos de los electores puedan plasmarse en la composición del Parlamento Europeo. Se eligen los candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios, y el voto otorgado a un candidato beneficia igualmente al partido de su pertenencia. De esta forma, en función de los votos obtenidos por cada partido, a continuación, se pasa a efectuar el escrutinio a nivel de distrito electoral siguiendo

un sistema proporcional según el método D'Hondt. Entre los candidatos de cada lista, los escaños son atribuidos a los «mejores perdedores», de acuerdo con el número de sufragios obtenidos.

Una vez más, en el artículo 6.2 se vuelve a prever que un Estado pueda adoptar medidas derogatorias, aunque sólo en lo referente al escrutinio a nivel de distrito (se reduce notablemente su ámbito de aplicación en relación con los anteriores proyectos) cuando lo requieran situaciones geográficas o étnicas particulares creadas por la estructura constitucional del Estado, o reconocidas tradicionalmente por él. Asimismo, es criticable que el período para desarrollarse las elecciones se mantenga en cuatro días.

Finalmente, merece ser valorado de forma positiva el hecho que establezca que la atribución de un escaño no dependa de un umbral mínimo de votos.

Indudablemente, esta nueva propuesta supone un avance en relación con los anteriores proyectos. Ello no obstante, la oposición de Reino Unido a aceptar la introducción de la representación proporcional tuvo como consecuencia que el proyecto fuera descartado para ser aplicado a las presentes elecciones. Curiosamente, esta actitud de la Sra. Thatcher contrasta con la opinión pública de los británicos que, en un sondeo efectuado en enero de 1986, revelaba que el 47 % de los electores se mostraban favorables a la adopción del sistema proporcional para estas elecciones, el 13 % en contra y el 40 % se mostraba indeciso. Pero al margen de la reticencia de Reino Unido a dicho sistema, hubo otros elementos (como la imposibilidad de optar por una circunscripción electoral única y el derecho de sufragio activo y pasivo de los residentes, entre otros) que levantaron fuertes inquietudes por parte de países como Francia y Luxemburgo.

De todas formas, el progreso global que implica esta propuesta aún está muy lejos de reflejar un auténtico sistema electoral uniforme, y de posibilitar que el Parlamento Europeo se halle «compuesto por representantes de los pueblos de los Estados que integran la Comunidad», tal como establecen los Tratados constitutivos. Desafortunadamente, el marco básico de referencia siguen siendo las fronteras nacionales, lo que impide que puedan establecerse, por ejemplo, circunscripciones electorales al margen de éstas, es decir, está muy lejos v.g. de permitir a los países catalanes, así como a otros pueblos integrantes de la Comunidad, formar su propia circunscripción electoral.

En fin, numerosas cuestiones se dejan a la opción de los Estados (presentación de listas, determinación de circunscripciones, etc.). Otras, como el tema de doble mandato, no llega a afrontarse y, en consecuencia, su regulación queda en manos estatales. Como corolario de lo que precede, el camino a recorrer para la consecución de un sistema electoral *uniforme*, que además sea capaz de borrar las fronteras nacionales existentes en la actualidad, de forma que llegue el Parlamento Europeo a convertirse en una institución realmente representativa de los pueblos de la Comunidad, está aún alejado.

#### 4. Nuevas propuestas

El grupo de trabajo «Sistema Electoral Uniforme», coordinado por Emil Hübner,<sup>41</sup> presentó un informe que debía servir de base a un futuro proyecto. Las principales características del mismo son:

— Cada Estado miembro con más de 6 escaños en el Parlamento Europeo, teniendo en cuenta criterios tanto de número de habitantes como de división administrativa, geográfica o histórica, debía dividir su territorio en varias circunscripciones, de 3 a 17 diputados cada una.

— La eliminación de los porcentajes mínimos de votos exigibles a cada candidatura para poder participar en la atribución de escaños.

— Doble sistema de escrutinio. El primero a nivel nacional, mediante el sistema proporcional con el método D'Hondt, y el segundo a nivel de cada circunscripción, también bajo un principio de proporcionalidad.

De momento la elaboración de dicho proyecto parece haber quedado relegado al olvido.

### 3

#### IV. PROSPECCIONES EN TORNO A UN FUTURO PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME

Las perspectivas sobre el establecimiento de un futuro procedimiento electoral *uniforme* dependerán de cómo evolucione la construcción comunitaria, cuestión que se encuentra marcada por un alto grado de incertidumbre, al menos a medio y corto plazo. Esta evolución condicionará la nueva configuración del Parlamento Europeo en aspectos tan esenciales como la consecución de nuevas competencias; lo que, a su vez, se halla directamente relacionado con su grado de legitimación, esto es, con su forma de elección.

Existe un amplio abanico de posibilidades. Los más pesimistas en relación con el logro de la Unión Europea, piensan que aún estamos lejos de poder conseguir el procedimiento electoral uniforme. Alegan que su consecución provocaría una disociación entre el Parlamento Europeo y los homólogos nacionales, una nueva atribución de poderes a aquél en detrimento de éstos, llegando a atacar la independencia y soberanía nacional de los Estados. Este planteamiento cabe calificarlo de exagerado, pues, tal como sucedió con la elección directa, una elección mediante un procedimiento *uniforme*, no conlleva en sí mismo una nueva distribución de poderes a nivel institucional.

En otro extremo, otros hablan de la elección de un Parlamento Europeo constituyente para 1994. En realidad, ello no supone ninguna novedad: un mes después de las primeras elecciones directas de 1979 ya se produjo una iniciativa del «Club du Crocodile», que, el 9 de julio de 1981, presentó un ambicioso proyecto conforme al cual el Parlamento Europeo se erigía en cuasi constituyente. En estos momentos es prematuro intentar toda acción en este sentido y, como acertadamente subraya J. Nicolas, los grandes avances de este tipo provocarían duros enfrentamientos con el Consejo y, consecuentemente, lo viable son los progresos limitados —como el procedimiento electoral uniforme—, aunque sin renunciar a proyectos más radicales.<sup>42</sup>

En la actualidad, el grado de integración económica todavía no ha alcanzado cuotas que permitan impulsar propuestas del tipo de las de un Parlamento Europeo constituyente, siendo necesario avanzar más en esta integración. Teniendo en cuenta que en un mundo interdependiente, como el actual, es cada vez más difícil distinguir entre *High politics* y *Low Politics*, el candente tema de la soberanía

nía nacional se irá convirtiendo gradualmente en algo más retórico, que sólo se manifestará en el nivel del discurso político, como es el caso del Reino Unido, donde el Partido Laborista se opone a la pérdida de soberanía económica británica.

De esta suerte, a medida que se vaya difuminando la distinción entre relaciones económicas y política clásica, la noción de soberanía nacional (causante del fracaso de numerosos proyectos) irá diluyéndose a nivel estatal, para ir adquiriendo peso a nivel comunitario.

Además, como indica A. Marchal, la Europa económica es condición de la Europa política.<sup>43</sup> La primera únicamente podrá alcanzarse mediante la solidaridad de los pueblos de Europa, tanto social como política y, especialmente, económica. De esta forma se hará verosímil la transferencia de soberanía nacional a la Comunidad, permitiendo a ésta tener su propia identidad en la esfera internacional como alternativa a su «americanización». Este debe ser el camino a seguir para que Europa pueda volver a ser un centro autónomo de «civilización».<sup>44</sup>

Esto, a su vez, facilitará la integración en otros aspectos, en los cuales la noción de soberanía se manifiesta con mayor intensidad, como es el caso de la Unión Monetaria y la Defensa.<sup>45</sup> En este proceso será clave el papel de los miembros del Consejo Europeo, que son quienes ostentan el ejercicio de la soberanía en cada Estado, convirtiéndose de esta suerte en órgano de negociación política o en «cámara de compensación» de los intereses nacionales.

El proceso de integración económica contribuiría así de forma notable a la desaparición progresiva de las fronteras nacionales, fenómeno que, por su parte, se verá también favorecido por la crisis del sistema de Estados, que hace que éstos sean (excepción hecha aparte de las grandes superpotencias) menos soberanos. Esta circunstancia, sin género de dudas, facilitará el avance hacia unidades supranacionales, que, en el caso de Europa, a pesar de tener ciertas características de una Federación, debemos hablar de una organización *sui generis*.<sup>46</sup>

En este proceso, el Parlamento Europeo tiene que jugar el papel de institución vanguardista en lo referente a nuevas transformaciones para, de esta forma, irse aproximando a lo que representan sus homólogos nacionales. En este sentido, debe ir incrementando, por un lado, sus competencias (materia presupuestaria, desarrollo del derecho de iniciativa, conseguir un poder de codecisión con el Consejo, investidura del Presidente de la Comisión para un más intenso control de ésta, etc.), aunque a corto plazo debería explotar al máximo las posibilidades que le ofrecen los actuales Tratados. En efecto, el Parlamento debería de utilizar más el recurso de inactividad, para el cual está legitimado por *mor* del artículo 175 TCBE, del que hasta el presente, sólo en una única ocasión ha hecho uso. En la misma, la Corte de Justicia de las Comunidades «condenó» al Consejo de Ministros por no haber actuado.<sup>47</sup>

En relación a las competencias del Parlamento Europeo, es importante subrayar que la opinión pública europea es altamente favorable a que dicha institución vea incrementado su protagonismo en el ámbito comunitario. Así, uno de cada dos europeos desearía que éste desempeñara un papel más relevante que el que posee en los momentos presentes; dos tercios de los europeos se hallan predispuestos favorablemente a que adquiriera poderes para votar leyes europeas directamente aplicables en todos los países miembros; y casi seis de cada diez desearían que el próximo Parlamento que resulte de los comicios en curso redacte una constitución europea (véase *Eurobarómetro*, núm. 29, de junio de 1988, pp. 61-63).

De modo simultáneo, el Parlamento Europeo debería aumentar su nivel de

legitimación. Como ya hemos indicado *supra*, la instauración de un procedimiento electoral *uniforme* contribuiría a la consecución de este fin. Pero ¿qué posibilidades reales existen para la implantación de este procedimiento? Sin querer pecar de pesimismo, debemos expresar de forma diáfana que es improbable que en los próximos años pueda alcanzarse el acuerdo necesario *ad hoc*. Ante ello, la segunda cuestión sería: ¿qué hacer entonces?

Hay dos frentes en los cuales se puede avanzar. Primero, a nivel nacional, que los diferentes Estados adopten medidas unilaterales y multilaterales tendentes a facilitar la convergencia de sus respectivos procedimientos electorales, tal como repetidamente han manifestado algunos políticos y el propio Parlamento Europeo. Al respecto sería oportuno que fueran reconociendo el derecho de sufragio a los residentes en la Comunidad, con independencia de su nacionalidad. Una evolución en este sentido, empero, chocaría en algunos Estados (como la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Portugal) con las disposiciones constitucionales que reservan el derecho de sufragio con exclusividad a los nacionales. No obstante, esta reserva constitucional no impide todo progreso, ya que cada constitución prevé procedimientos específicos de revisión, destinados a comprobar la existencia de un *consensus* político. Desde ese momento, el problema se hace político, pues se trata de averiguar si esta voluntad existe en los Estados miembros. Igualmente, sería loable que se fueran estableciendo acuerdos bilaterales o multilaterales similares al firmado recientemente entre España y los Países Bajos, a los efectos de permitir la participación de los ciudadanos nacionales del otro Estado en las elecciones municipales.

Segundo, a nivel comunitario habría que tener muy *in mente* lo señalado por R. Schuman en 1950: «Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas.»<sup>46</sup> Ya hemos visto cómo el Acta Única de Bruselas de 1976 uniformizaba algunos aspectos del procedimiento electoral. Era un primer paso que, aunque tímido, no debe infravalorarse. ¿Cuál debe ser, entonces, el siguiente eslabón que superar? Es necesario que este objetivo prosiga su curso por etapas. Al respecto, el nuevo Parlamento elegido debería tratar de lograr acuerdos en algunos de los aspectos involucrados en el procedimiento electoral. Así, podría intentar un consenso en relación al derecho de sufragio activo y pasivo de conformidad al criterio de la residencia. Respecto a este tema, un buen punto de referencia lo aporta la «Propuesta de Directiva, del Consejo, sobre el Derecho de sufragio de los nacionales de los Estados miembros en las elecciones municipales, en el Estado miembro de residencia», de 22 de junio de 1988,<sup>49</sup> a la cual el Parlamento Europeo acaba de dar su visto bueno (véase *El País*, de 16 de marzo de 1989, p. 10).

El artículo 2 de dicha propuesta de directiva prescribe que:

«Los Estados miembros concederán a los nacionales de los restantes Estados miembros que residan de forma regular en su territorio el derecho de ser elector en las elecciones municipales en el municipio en el que residen...»

Y, a continuación, entre las condiciones que se exigen, en el artículo 4, está el haber tenido

«un período de residencia ininterrumpida en el Estado miembro de acogida de una duración máxima igual al mandato de una corporación municipal...»

Como puede observarse, la propuesta de Directiva no fija un parámetro que deba aplicarse de manera similar en todos los Estados miembros: se limita a fijar un límite máximo que no podrá superarse, de modo que todos los Estados miembros que deseen o que ya hayan establecido un período más corto, puedan mantener dicha práctica.

De forma análoga se regula el tema de la elegibilidad, aunque en este caso el período de residencia ininterrumpido debe ser de una duración igual, como máximo, a dos mandatos de una corporación local (véanse los artículos 7 y 8).

Pero, conscientes de que se trata de una materia políticamente sensible, la propuesta de Directiva prevé mecanismos para permitir su aplicación progresiva. Así, teniendo en cuenta la realidad demográfica luxemburguesa, el artículo 11 dispone que:

«Cuando la proporción de nacionales de los Estados miembros que residen en otro Estado miembro sea superior a un 20 % de la población total, se autorizará a estos Estados miembros a no aplicar la presente Directiva, en las primeras elecciones en las que dicha Directiva debiera serlo... Finalizado ese plazo, la Comisión enviará un informe al Consejo y, en su caso, propondrá las medidas de aplicación progresivas que sean necesarias.»

Con la misma intención, el artículo 12 señala que:

«Los Estados miembros podrán prever que, con ocasión de las dos primeras elecciones en las que sean aplicables las disposiciones de la presente Directiva, los nacionales de los restantes Estados miembros, que formen parte de una corporación municipal, no puedan superar una proporción de una cuarta parte del número total de dicha corporación.»

Ciertamente, estas disposiciones no tratan de disminuir el impacto político de la propuesta de Directiva, sino más bien lo contrario, teniendo presente la realidad de países como Luxemburgo, se confirma la credibilidad y viabilidad política de ésta.

Aunque la citada propuesta contempla sólo las elecciones locales, creemos que muy bien sus aspectos sustanciales podrían ser extrapolables a las elecciones europeas. Es obvio que el establecimiento de una Europa de los ciudadanos debe provocar la desaparición de las discriminaciones que, aún hoy en día, sufren los ciudadanos comunitarios residentes en un Estado miembro diferente de aquel del que son nacionales. En consecuencia, en materia electoral, en la Comunidad, el criterio de la residencia es más adecuado que el de la nacionalidad para determinar los derechos electorales. A más de ello, los nacionales de los restantes Estados miembros se integran mucho mejor en la actividad económica y social de su país de residencia si disfrutaban de derechos similares a los de los nacionales del mismo.

De esta forma, se contribuiría, de un lado, a combatir los altos índices de abstención que caracterizan las elecciones europeas; precisamente, este hecho ha provocado que, en el Consejo de Ministros español, del pasado 14 de abril, se decidiera adelantar las elecciones europeas, que estaban previstas para el domingo 18, al jueves 15 de junio, con el consiguiente coste que ocasiona en la economía nacional el celebrar unos comicios en día laborable.

De otro lado, se facilitaría la corrección del carácter nacionalista de las posi-

ciones de los partidos políticos. En efecto, hasta el presente, dichas elecciones, más que servir para debatir las perspectivas de la Comunidad, han sido utilizadas de barómetro para calibrar la influencia de los partidos sobre la vida política de cada país. Por ejemplo, las elecciones de junio servirán para medir el grado de aceptación del Partido Socialista en el poder de cara a las venideras elecciones legislativas, así como el «atractivo electoral» del candidato conservador, M. Oreja, de clara vocación europeísta.

De este modo difícilmente puede acrecentarse el sentimiento europeísta de los ciudadanos comunitarios. Si queremos evitar que las elecciones europeas continúen convirtiéndose en doce elecciones nacionales,<sup>50</sup> es necesario que la tercera legislatura elegida por sufragio impulse reformas para transformar el procedimiento electoral. Se trata de una solución *ad futurum*.

Otra vía de reforma consistiría en revisar, en una fase ulterior, las circunscripciones electorales. El hecho que el Acta de Bruselas posibilite circunscripciones nacionales únicas, en nada favorece las relaciones entre electores y elegidos. En el caso español tenemos, por ejemplo, que los resultados (véanse en *Revista de Derecho Político*, núm. 25, 1988, pp. 322-329) de los pasados comicios europeos pusieron de manifiesto que, a excepción de Convergencia i Unió, y Herri Batasuna (si bien este último contó con el apoyo de numerosas formaciones políticas de todo el Estado) ningún partido de implantación regional tenía posibilidades de obtener representación en el Parlamento Europeo. Esto obliga a los partidos de ámbito regional a aliarse para aspirar a la obtención de escaños. El producto final de este proceso es que los electores se encuentran ante listas electorales encabezadas por candidatos que, muy poco o nada, tienen que ver con sus inquietudes diarias y, en consecuencia, se desincentiva la participación de los potenciales electores. Similar fenómeno se produce con los electores de partidos regionalistas, que, ante las escasas perspectivas de lograr un escaño europeo, deciden no presentarse a la contienda electoral. Por ello, si queremos que las regiones jueguen un *rol* relevante, al margen de la creación anunciada por la Comisión de las Comunidades, de un Comité consultivo de las Regiones de Europa compuesto por representantes de las regiones sin Estado, es indispensable hacer realidad el establecimiento de circunscripciones transfronterizas.

Es de esperar que España sea de los Estados que manifieste posturas más favorables de cara a la consecución de un procedimiento electoral *uniforme*, puesto que, en Europa, es un actor secundario, por lo que preferirá «fundirse» en una Europa poderosa que tenga una clara legitimación democrática.

Queda por recorrer un arduo camino, pero poco a poco, tarde o temprano, la instauración de un procedimiento electoral *uniforme* se transformará en realidad. Y se habrá logrado una realización más con vistas a la construcción europea. Es precisamente, *sit venia verbo*, desde esta perspectiva que debe contemplarse.

## NOTAS

1. Plumb, H., El Parlamento Europeo en el futuro desarrollo institucional, *El País*, 26 de marzo de 1987, p. 6.
2. Cfr. Klein, E., Perspectivas de desarrollo para el Parlamento Europeo, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, 1988, p. 52.
3. Cfr. Medina Ortega, M., El Parlamento Europeo en el Acta Única, *Noticias/CEE*, núm. 45, octubre 1988, p. 91.
4. *La Vanguardia*, 5 de marzo de 1989, p. 24.
5. Resoluciones de 7 de junio de 1983 (DOCE C 184 de 11 de julio de 1983 p. 28), de 9 de mayo de 1985 (DOCE C 141 de 10 de junio de 1985 p. 462), de 14 de noviembre de 1985 (DOCE C 345 de 31 de diciembre de 1985 pp. 82-83) y de 15 de diciembre de 1987 (DOCE C 13 de 18 de enero de 1988 p. 33). Esta última, además recomienda «a los Estados miembros que concedan también el derecho de voto en las elecciones municipales en el futuro próximo a los ciudadanos de terceros Estados». De momento, Dinamarca, Países Bajos e Irlanda son los únicos Estados que han otorgado dicho derecho en las elecciones municipales a todos los extranjeros residentes en su territorio.
6. Vid. Reif, K.; Schmit, H., Nueve elecciones nacionales de rango secundario; un marco conceptual para el análisis de las elecciones del Parlamento Europeo, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 16, 1980, pp. 7-57.
7. *Eurobarómetro*, núm. 28, diciembre de 1987, p. 60.
8. Vid. Rabier, J.R., Les attitudes du public a l'égard de l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct, *Revue d'Intégration Européenne*, sept. 1977, pp. 47-62.
9. En España las elecciones al Parlamento Europeo son reguladas por la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General, modificada por la Ley Orgánica 1/1987 de 2 abril, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo. Véase Santaolalla López, F., *Elección en España del Parlamento Europeo*, Civitas, Madrid, 1987.
10. Vid. Barone, E., *Elezioni europea, opinione pubblica, unità d'Europa*. Ed. Kappa, Roma, 1984.
11. El texto del proyecto, aunque incompleto, se encuentra en Truyol y Serra, A., *La integración europea. Idea y realidad*, Tecnos 1972. Véase asimismo Lasalle, Cl., Le Projet de Convention relative à l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct, *Annuaire Français de Droit International*, 1960, pp. 801-816; Santaolalla López, F., *Sistema electoral del Parlamento Europeo*, Fundación Juan March, Madrid, 1986, pp. 12-15.
12. Cfr. Chueca Sancho, A., El principio de elección directa del Parlamento Europeo, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 5, núm. 2, 1978, pp. 429-448.
13. Resolución de la Asamblea de las Comunidades. DOCE de 26 de abril de 1962.
14. Véase en la publicación del Parlamento Europeo titulada *Elecciones du Parlement Européen au suffrage universel direct*, Estrasburgo, julio 1977; Vid. Burbán, J.L., Le nouveau projet d'élection du Parlement Européen au suffrage universel: du projet «Dehouse» au projet «Patijn», *Cahiers de Droit Européen*, Vol. XI, 1975, pp. 455-463; Dehouse, F., Réflexions à propos des élections européennes de demain, *Revue du Marché Commun*, núm. 182, 1975, pp. 49-56.
15. *Bol. CE*, núm. 6, 1976, p. 5.
16. Véase en *JOCE*, L 278, de 8 de octubre de 1976. Para un análisis más completo de sus características puede verse: Berthet, C. et al., L'élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée des C.E., *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, núm. 2, 1979, pp. 347-373; Orsello, G.P., Verso una procedura elettorale uniforme per il P.E. I sistemi elettorali negli stati della Comunità, *L'Italia e L'Europa*, núm. 18-19, 1981; Quintín, Y., Elements de reflexion pour un bilan des cinq premières années du P.E. élu au suffrage universel direct, *Revue du Marché Commun*, núm. 275, pp. 96-98, 1984; Lodge, J., The significance of direct elections for E.P.'s role in the European Community and the drafting of a common electoral law, *Common Market Law Review*, núm. 2, 1979, pp. 195-208; Maarek, Ph.J., La législation elettorale européenne lors des élections de 1979 et les perspectives d'harmonisation future, *Pouvoirs*, núm. 10, 1979, pp. 131-142; Stewart, M., Direct election to the European Parliament, *Common Market Law Review*, Vol. 13, 1976, pp. 283-299; Rosanna, C., La procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento Europeo, *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Vol. 55, serie 4, 1984, pp. 119-135; Sonntag, N.; Featherstone, K., Looking towards the 1984 european elections: problems of political integration, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 22, núm. 3, 1984, pp. 269-282; Jacque, J.P., et al. *Le Parlement Européen*. Económica, Paris, 1984; Hrbek, R., et al. *Le Parlement Européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives*. Collège d'Europe, Bruges, 1984; Dehouse, F., Vers des élections européennes, *Studia Diplomatica*, Vol. XXIX, 1976, pp. 65-86.
17. Cfr. Chueca Sancho, A., El principio... *Op. cit.*; Da Silva Ochoa, J.C., La legislación española sobre elecciones al Parlamento Europeo: la cuestión del doble mandato, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 15, núm. 2, 1988, p. 498.

18. Se establece en el artículo 7 del Acta en los siguientes términos:

«1. La Asamblea elaborará, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 21 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, apartado 3 del artículo 138 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y apartado 3 del artículo 108 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, un proyecto de procedimiento electoral uniforme.

«2. Hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, y sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Acta, el procedimiento electoral se regirá en cada Estado miembro por las disposiciones nacionales».

19. Burbán, J.L., *Le Parlement Européen et son élection*, Bruselas, 1979, p. 170.

20. Hay que indicar que parte de la doctrina considera el artículo 211 de la Ley Electoral española como una violación del artículo 5 del Acta de Bruselas y, por lo tanto, contrario al ordenamiento jurídico comunitario. *Cfr.* Da Silva Ochoa, J.C., *La legislación...*, *Op. cit.*, pp. 499-500.

21. *Revue du Marché Commun*, núm. 322, 1988, pp. 613-614.

22. Burbán, J.L., *Le Parlement Européen: mythes et réalités*, *Revue du Marché Commun*, núm. 224, 1979, pp. 70-83.

23. Datos obtenidos de conversaciones informales con expertos en Derecho Comunitario.

24. Por ejemplo, el dictamen solicitado por V. Giscard d'Estaing al Consejo Constitucional francés. Véase al respecto Darras, J.; Pirotte, O., *La décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1976 peut-elle freiner le processus de l'intégration européenne?*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 4, 1977, pp. 695-720; Kovar, R.; Simon, D., *A propos de la décision du Conseil Constitutionnel français de 30 décembre 1976 relative à l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 4, 1977, pp. 666-694.

25. Nohlen, D., *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1981; Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Vol. I. Alianza Editorial, Madrid, 1980.

26. *Vid.* Aldecoa Luzarraga, F.; Muñoz Álvarez, A., *Hacia una ley electoral para las elecciones al Parlamento Europeo: problemas que suscita*, *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, 1986, pp. 631-651.

27. El texto del proyecto puede encontrarse en *DOCE*, C 87, de 5 de abril de 1982, p. 61. *Vid.* Quintin, Y., *Vers une procédure électorale uniforme. Essai d'explication d'un échec*, *Revue du Marché Commun*, núm. 267, 1983, pp. 269-272.

28. Jacque, J.P., *Parlement européen (janvier 1981-juillet 1982)*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 4, 1984, pp. 649-688.

29. Para la consideración de otros factores que influyen en las relaciones entre parlamentarios y electorado, véase Hrbek, R., *The European Parliament, the citizens and the political environment*, documento de trabajo presentado en el simposio de la Trans European Policy Studies Association *Beyond traditional parliamentarism: The European Parliament in the Community System*, Estrasburgo, 17 y 18 de noviembre de 1988, pp. 2-5.

30. *Vid.* Ruiz-Navarro Pinar, J.L., *El Parlamento Europeo: Sistemas electorales de los Diez y alternativas de la futura ley electoral española*, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 6, 1985, pp. 341-416.

31. En relación con esta cuestión en el reciente Manifiesto de Barcelona se recogía la idea que «las organizaciones locales y regionales han de tener una presencia política que les permita ejercer sus propias competencias de autogobierno y cooperar entre ellas», *La Vanguardia*, *Op. cit.* De momento sólo funciona la Asamblea de las Regiones de Europa dotada únicamente de competencias consultivas.

32. Véase Garzón Clariana, G., *et al.*, *L'aplicació del dret de la Comunitat Europea pels organismes subestats*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 1986; Aurrecochea, I., *The role of the Autonomous communities in the implementation of European Community law in Spain*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 38, núm. 1, 1989, pp. 74-103.

33. Según una Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 1982 (*DOCE* C 87) por constitución se entiende: «la constitución escrita o no escrita, así como las leyes con rango de constitución».

34. *DOCE* C 90 de 26 de febrero de 1984. Sobre el citado proyecto véase Capotorti, F.; Jacque, J.P. *et al.*, *Le Traité d'Union Européenne. Commentaire du projet adopté par le Parlement Européen le 14 février 1984*, Institut d'Etudes Européennes 1985; Nickel, D., *Le projet de Traité instituant l'Union Européenne*, *Cahiers de Droit Européen*, núm. 5-6, 1984, pp. 511-542.

35. Plumb, H., «El parlamento Europeo...» *Op. cit.*

36. En relación a las reformas introducidas por el Acta Única véase Jacque, J.P., *L'Acte Unique Européen*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 4, 1986, pp. 575-612; Boyra, H., *El Parlamento Europeo y el Acta Única*, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986; Aldecoa Luzarraga, F., *El Acta Única Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea*, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 7, núm. 2, 1986, pp. 543-563; Glaesner, H.J., *L'Acte Unique Européen*, *Revue du Marché Commun*, núm. 298, 1986, pp. 307-321; Vila, B., *El Acta Única Europea: aproxi-*

mación y balance, *La Ley*, 30 de junio de 1986, pp. 1-5; Pescatore, P., Some critical remarks on the «Single European Act», *Common Market Law Review*, Vol. 24, núm. 1, 1987, pp. 9-18; Bosco, G., Commentaire de l'Acte Unique Européen des 17-28 février 1987, *Cahiers de Droit Européen*, núm. 4-5, 1987, pp. 355-382; Elizalde, J., El Acta Única Europea, *Gaceta Jurídica de la CEE*, Serie D, núm. 37, 1987, pp. 367-401; Bonet Marco, E., *Introducción al Acta Única Europea. Europa, un espacio sin fronteras*. Ed. ESIC, Colección Estudios, núm. 13, Madrid, 1988.

37. El texto del proyecto puede encontrarse en *Documents de Séance*, Doc. A.2-1/85 de 22 de marzo de 1985, Parlamento Europeo, 1985.

38. El texto del proyecto puede encontrarse en Doc. P.E/GS/297/86, Parlamento Europeo, Bruselas 6 de agosto de 1986.

39. Los residentes en Luxemburgo que son nacionales de otros países comunitarios oscilan en torno a los 90.000 que representan aproximadamente un 25 % de su población total. En los otros países estos porcentajes giran alrededor del 6 % en Bélgica, 2,3 % en la República Federal de Alemania, 0,2 % en Grecia, 0,4 % en España, 3 % en Francia, 0,2 % en Italia, 1,3 % en Reino Unido, 0,2 % en Portugal, 0,5 % en Dinamarca, 5,5 % en Irlanda y 1,2 % en los Países Bajos. Vid. *Revue du Marché Commun*, núm. 322, *Op. cit.*

40. El artículo 214 de la Ley Orgánica 5/1985 establece que «la circunscripción para la elección de los Diputados del Parlamento Europeo es el territorio nacional».

41. Hubner, E., *Documento del Grupo de Trabajo «Sistema Electoral Uniforme»*, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 8 de julio de 1986.

42. Vid. Nicolás, J., Le Parlement élu et le processus législatif de la Communauté, *Revue du Marché Commun*, núm. 251, 1981, pp. 491-503. En sentido similar se pronuncia Medina Ortega, M., El Parlamento Europeo..., *Op. cit.*, p. 91.

43. Marchal, A., *L'Europe Solidaire T.1*. Ed. Cujas, París, 1964; *T.2: les problèmes*. Ed. Cujas, París, 1970.

44. Vid. Buchmann, J., La naturaleza política de la integración europea, *Documentación Administrativa*, núm. 185, 1980, pp. 31-63.

45. Cfr. Iglesias Buhigues, J.L., Federalismo y soberanía en la historia de la construcción de la Europa Comunitaria, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 3, núm. 3, 1976, pp. 657-676.

46. Vid. H. Manzanares y J.P. Quentin en Subirats, J.; Vilanova, P., *El Parlamento Europeo*. Ariel, Barcelona, 1984, pp. 162-164.

47. Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia de 22 de mayo de 1985 (Parlamento Europeo, *cf* Consejo, 13/83), *Recueil 1985*, pp. 1513-1603. Vide al respecto Arpio Santa Cruz, M., El Parlamento frente al Consejo: la sentencia del Tribunal de Justicia en materia de transportes, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 12, núm. 3, 1985, pp. 789-804.

48. Philip, C., *Textos Constitutivos de las Comunidades Europeas*, Ariel, 1985, p. 11.

49. Vide Doc. COM(88) 371, final, de 26 de julio de 1988. En relación con el mismo, puede consultarse el artículo de Lobkowicz, W., Un droit de vote municipal pour tous les européens. Commentaire de la proposition de Directive du 22 de juin 1988, *Revue du Marché Commun*, núm. 322, diciembre 1988, pp. 602-614.

50. Vid. Reif, K.; Schmit, H., Nueve elecciones nacionales... *Op. cit.*; Lobkowicz, W., Une élection européenne ou des élections nationales?, *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 909, 1984, pp. 85-107.