

EL REGIMEN ELECTORAL DEL PARLAMENTO EUROPEO: ¿QUIEBRA EN LA PRIMACIA DEL DERECHO COMUNITARIO?

Por JOSE ELIZALDE (*)

Tras la primera presidencia semestral española en el Consejo de las Comunidades Europeas (unánimemente considerada como de sorprendente eficacia para un Estado miembro todavía reciente) (1), de nuevo un español preside otra institución comunitaria: Enrique Barón, ya a punto de ser elegido en enero de 1987 (2), se convierte el 25 de julio de 1989 en el más joven presidente, con 45 años, en la historia del Parlamento Europeo y en el primero elegido tras un solo escrutinio (3).

(*) Consejero para asuntos jurídicos en la D. G. de Ciencia, Investigación y Desarrollo, C.C.E. Las opiniones aquí expresadas son exclusivamente las del autor.

(1) Cf. S. MARTÍNEZ LAGE: «Balance de la Presidencia Española», *GJ de la CEE*, núm. 66, junio 1989, pág. 1; para el marco institucional, A. MANGAS: «La Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas», *GJ de la CEE*, 1988 (Serie D, núm. 10): 273-310. Un debate político previo en P. SOLBES e. a., *La Presidencia española de las comunidades Europeas*, Madrid, CEC, 1988.

(2) Lord Plumb obtuvo entonces 241 votos, 5 más de apretado margen sobre los 236 para Barón. Hay que señalar que el candidato español iba «lastrado» por la «transitoriedad indirecta» de la representación parlamentaria ibérica: en virtud del art. 28 del Acta de adhesión, los primeros 60 eurodiputados españoles fueron designados por las Cortes Generales (y los 24 portugueses por la Asamblea de la República Portuguesa). Hasta el 10 de junio de 1987 no hubo «elecciones parciales» (directamente por los pueblos respectivos), con un mandato reducido a 2 años, y ya en junio de 1989 las elecciones españolas y portuguesas se alinean con la muy relativa «uniformidad» (más bien, simultaneidad) de las «elecciones europeas».

(3) El resultado del recuento (301 votos a favor, con 502 diputados presentes de los 512 recién elegidos) confirmó el pacto previo de socialistas y democristianos. Como

El consenso que expresa esta presidencia «fuerte» (el «compromiso democrático», que implícitamente requería el AUE, dadas las mayorías cualificadas en el procedimiento de cooperación legislativa, y que explícitamente ha reconocido el propio Barón), puede proporcionar al Parlamento Europeo —PE en lo sucesivo— la ocasión histórica para redistribuir los actuales desequilibrios institucionales, fortaleciendo sus poderes de control hasta alcanzar una situación «pre-constituyente». En esa tarea, como ha declarado el nuevo Presidente, el régimen electoral del propio PE es un vector decisivo.

I. LA ARMONIZACIÓN ELECTORAL COMO CLAVE ACTUAL DEL «DERECHO POLÍTICO EUROPEO»

Aunque no es la única cuestión «pendiente» para el fortalecimiento institucional del PE (4), la armonización del sistema electoral es «condición ne-

reconocía P. Dankert, a raíz del Acta Unica Europea, «las mayorías cualificadas requeridas exigen consensos políticos», con la consiguiente desideologización (J. V. LOUIS y D. WAELBROECK: *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruxelles, IEE, 1988, pág. 7). En todo caso, este pacto de «presidencia turnante» (con un democristiano a partir de 1992) asegura a la Eurocámara estabilidad ante un período decisivo para su futuro institucional. El nuevo presidente había escrito que «el principal problema democrático en el sistema institucional de la CEE es la concentración de poder en el Consejo» («El Parlamento Europeo y la construcción del futuro de Europa», *Sistema*, núms. 86-87, extr. España-Europa, 1988, págs. 75-88). En su primer discurso como Presidente, y reivindicando una reforma institucional que fortalezca los poderes del PE como culminación del plan de unión monetaria y del mercado interior «posventa y dos», Barón reclamó «un sistema electoral común, aplicable a todos los países para las elecciones europeas», *Europe*, núm. 5065, Bruxelles, 27-7-89, pág. 4).

(4) Otro requisito *sine qua non*, que quizá sea incluso «condición suficiente» para consolidar al PE como auténtica institución parlamentaria, dotada de la multifuncionalidad característica de una verdadera representación, es la resolución del problema de la *sede*: mientras el PE deba repartir su actividad cotidiana entre tres ciudades (amén de mantener el contacto con su electorado), y Comisión y Consejo actúen básicamente en Bruselas, no habrá equilibrio institucional posible. El tema merece ulterior reflexión, tras el silencio del Acta Unica (en contraste con el art. 85 del proyecto de Tratado de Unión Europea) y la parcialidad de la propia jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo (cf. nota 44, *infra*, para los más recientes datos) en torno al incumplimiento intergubernamental del mandato de los Tratados. A este tema de la capitalidad pendiente me referí en una comunicación, «La cuestión de la sede del Parlamento Europeo», *II Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, págs. 341-367. Hay que señalar que Barón afronta esta cuestión también desde

césaria» para que la referida pretensión de Barón resulte victoriosa frente a las resistencias históricas al despliegue de una incipiente soberanía de la Europa comunitaria. No cabe un nuevo Tratado institucional mientras no se hayan cumplido siquiera las previsiones del Derecho Comunitario en materia del acceso a la institución parlamentaria: la propia coherencia global del sistema jurídico comunitario sigue mientras tanto sometida a una provisionalidad radical.

En efecto, sabido es que el *principio de la primacía del Derecho comunitario* sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros es la más importante aportación jurisprudencial a la integración europea. Esa primacía, proclamada por el Tribunal comunitario y reconocida por las jurisdicciones nacionales, abarca el conflicto entre Derecho comunitario y ley nacional posterior, y no se limita ciertamente al Derecho material, a la protección de las «cuatro libertades» que sustancian el mercado común o a las diversas políticas comunes que alientan el desarrollo histórico de la Comunidad Europea: la «primacía esencial, absoluta e incondicional del Derecho Comunitario» se refiere también al Derecho formal, es decir, a las propias disposiciones institucionales. «El Derecho comunitario prima *en su conjunto* sobre el *conjunto* del Derecho nacional» (5).

A su vez, «la primacía es una exigencia fundamental de todo ordenamiento de integración. Reconocer una eficacia cualquiera a una manifestación de la voluntad de la autoridad nacional contraria a las reglas comunes, sería comprometer toda la construcción prevista por los Estados autores de los Tratados. Esta actitud menoscabaría la confianza mutua, destruyendo así la oportunidad de progreso del proceso comunitario» (6).

Pues bien, ¿cabe aplicar el principio de la primacía, esa creación pretoriana y doctrinal, al supuesto real de las elecciones al Parlamento Europeo, tal y como se han celebrado en junio de 1989, es decir, por primera vez a escala y relativa simultaneidad de los doce Estados miembros, pero sin que

sus primeras declaraciones como Presidente: «El Parlamento debe trabajar junto al Consejo y a la Comisión: si el Consejo y la Comisión deciden venir a esta bella ciudad de Estrasburgo, desde luego que estaré junto a ellos» (*Europe*, Bruxelles, 26-7-1989, pág. 7).

(5) R. KOVAR: «Relaciones entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales», Comisión de las Comunidades Europeas, *Treinta años de Derecho Comunitario*, Luxemburgo, OPOCE, 1984, pág. 120.

(6) J. V. LOUIS: *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo, OPOCE, 1987 (2.ª ed.), págs. 145-146.

pueda hablarse aún de verdaderas «elecciones europeas», sino más bien sometidas a los distintos contextos políticos nacionales? (7).

Cierto es que las disposiciones de los Tratados al respecto permanecen aún sin cumplir (8). Pero no es menos cierto que el Acta de 1976, al afrontar en el contexto intergubernamental de la época el mandato de adopción de un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros, optó por un nuevo «período transitorio» de vigencia de las disposiciones *nacionales* (9) en este punto.

En virtud, pues, de esta opción jurídica del propio ordenamiento comunitario, los Estados miembros dictaron una serie de disposiciones electorales nacionales (10), que básicamente siguen vigentes, con algunas modifica-

(7) Muchos autores opinan que «lo que organiza el Acta son propiamente elecciones *nacionales* para designar al PE, no unas verdaderas elecciones europeas»: F. SANTAOLALLA: *Elecciones en España al Parlamento Europeo*, Madrid, Civitas, 1987, págs. 38-39, siguiendo a J. LODGE: «The significance of direct elections for the European Parliament», *CMLR*, vol. 16, 1979, pág. 196; J. L. BURBAN: *Le Parlement Européen et son election*, Bruxelles, Bruylant, 1979, pág. 91; VAN DEN BERGHE: «What is a uniform procedure?», en VARIOS AUTORES: *The European Parliament: towards a uniform procedure for direct elections*, Firenze, I.E.U., 1981, págs. 7 y sigs.; A. CHITTI-BATELLI, *Il Parlamento Europeo, Struttura, Procedure, Codice Parlamentare*, Padova, Cedam, 1982, págs. 79 y sigs., etc.

(8) Cf. el apdo. 3 del art. 21 del T. CECA («El PE elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

El Consejo establecerá por unanimidad las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales», así como ap. 3 del art. 138, CEE, y ap. 3 del art. 108 CEEA, en términos idénticos).

(9) El art. 7 del Acta anexa a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976 establece: «1. El PE elaborará, de conformidad con lo dispuesto en el ap. 3 del art. 21 del Tr. constitutivo de la CECA, ap. 3 del art. 138 del Tratado constitutivo de la CEEA, 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».

(10) La *representación proporcional a escala nacional*, según el sistema *D'Hondt* (división del número de votos de cada lista por los primeros números cardinales hasta el límite de escaños a atribuir) rige en Dinamarca, España (que sólo admite listas bloqueadas, mientras en los demás el elector puede utilizar también un voto preferencial a candidatos individuales), Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal; en Bélgica se sigue también la proporcionalidad según *D'Hondt*, pero con 3 circunscripciones: Flandes, Valonia y Bruselas.

ciones recientes, por ejemplo en materia de sufragio activo de ciudadanos comunitarios residentes en otro país. En la actualidad, *la representación es proporcional* (más o menos corregida) en todos los Estados miembros, *salvo en Gran Bretaña*, donde rige el escrutinio *mayoritario a una sola vuelta*.

La realidad es, pues, hoy por hoy, que el apdo. 2 del artículo 7 del Acta de 1976 establece el principio de que las elecciones al PE seguirán rigiéndose por la legislación de cada Estado miembro hasta tanto el propio Parlamento Europe elabore y sobre todo el Consejo decida por unanimidad recomendar a los propios Estados miembros la aprobación, según sus respectivas normas constitucionales, de un procedimiento electoral uniforme.

No estamos así ante un supuesto de violación fáctica de la normativa comunitaria por la nacional, sino ante una remisión transitoria, prevista en el Derecho primario, a las disposiciones nacionales. Y al hablar de «transitoriedad» no hay que olvidar que *se necesitó un cuarto de siglo para aplicar la disposición* (artículo 21 CECA) *del Tratado de París que preveía, ya en 1951, la elección de la Asamblea por sufragio universal directo*.

Cierto es que las raíces históricas del sistema electoral mayoritario británico son mucho más profundas que la hostilidad gaullista a un Parlamento supranacional pero, puesto que no se trata de «armonizar» los sistemas *nacionales* de representación (que en el caso británico, por ejemplo, garantiza la *estabilidad gubernamental*), sino sólo el sistema propiamente europeo, cabe esperar que la paulatina aceptación por la cultura política británica de una cierta «transferencia de soberanía» de Westminster a Bruselas permita incluir en la agenda de la próxima Conferencia intergubernamental la supe-

En Grecia e Italia se aplican proporcionalidades más integrales a escala nacional (con 5 circunscripciones y adición de los restos a nivel nacional en el caso italiano, lo que permite mayor representación de los pequeños partidos), y en la R. F. de Alemania y en Irlanda hay representación proporcional «corregida» (proporcional en RFA pero con límite del 5 por 100, y posibilidad de representación de los Länder; voto simple transferible, es decir, «cuasi-proporcional», en las 4 circunscripciones irlandesas).

Las 66 circunscripciones inglesas, las 8 escocesas y las 4 galesas constituyen, pues, el único bastión «mayoritario puro», mientras que el propio Reino Unido aplica la representación proporcional al Ulster.

Véanse comentarios a las disposiciones nacionales en: J. P. JACQUE et al.: *Le Parlement Européenn*, Paris, Economica, 1981, págs. 25 y sigs.; VARIOS AUTORES: *The European Parliament*, Firenze, 1981, ya citado; y entre nosotros, F. ALDECOA y A. MUÑOZ ALVAREZ: «Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo; problemas que suscita», *RIE*, núm. 3, 1986, págs. 631-652, y F. SANTAOLALLA: *op. cit.*, págs. 55-61.

ración de este prolongado bloqueo (11), cuyo valor simbólico no palidece probablemente ante la creación, por ejemplo, de un Banco Federal Europeo.

Precisamente por el valor simbólico del sufragio universal directo, el Derecho comunitario ha interrumpido la vigencia de ese objetivo procedimental uniforme hasta tanto no hayan madurado todas las condiciones políticas nacionales para unas auténticas elecciones a escala europea, remitiéndose temporalmente a la normativa nacional.

Ahora bien, el Parlamento Europeo puede (incluso debe) *proponer* un proyecto electoral *uniforme* (y no necesariamente *idéntico*), para lo que cuenta con documentación suficientemente elaborada (el último proyecto entrado en los cajones de las autoridades de la institución es del 10 de diciembre de 1986; admitiendo que la Presidencia de un conservador inglés no era favorable a una iniciativa en este sentido, la responsabilidad incumbe ahora directamente a Enrique Barón, que, como ya hemos indicado, parece afrontarla abiertamente). La aprobación de ese proyecto es una prerrogativa institucional que los Tratados atribuyen explícitamente al Parlamento Europeo, y sin cuyo ejercicio la legitimidad misma del PE queda en entredicho.

La no adopción por el Consejo en 1982 del proyecto Seitlinger parece una situación más honrosa que el bloqueo intra-institucional sufrido en 1985-86 por el proyecto Bocklett, que ni siquiera fue sometido al Consejo por el propio PE (12).

Uno de los críticos más agudos de esta situación de bloqueo institucional escribió que «los términos jurídicos formales del problema no bastan para dar una respuesta a la cuestión planteada: el significado presente y el peso futuro de las elecciones directas (...). Es muy posible que tengan lugar cambios importantes de la realidad jurídica no sólo *praeter*, sino también *contra legem*, y que la fuerza de las cosas modifique de hecho leyes y hasta textos constitucionales, sin necesidad de una revisión formal» (13).

(11) Con la referencia a esta histórica frustración se cierra, por ejemplo, el coloquio de 1987 sobre el Parlamento Europeo (J. V. LOUIS y D. WAELBROECK: *op. cit.*, pág. 366).

(12) Véanse al respecto las citadas obras de F. SANTAOLALLA, 1987; F. ALDECOA y A. MUÑOZ ALVAREZ, 1986; y VARIOS: *The European Parliament...*, 1981, así como el estudio de Y. QUINTIN: «Vers une procédure électorale uniforme. Essai d'explication d'un échec», *RMC*, núm. 267, 2983, págs. 269-272. Los elementos de bloqueo son siempre los mismos: hostilidad británica a la proporcionalidad, pero también reticencia francesa a la regionalización de las circunscripciones.

(13) A. CHITTI-BATELLI: *I poteri del Parlamento Europeo*, Milano, Giuffrè, 1981, pág. 335. Habría que señalar que el hiato entre políticas nacionales y Derecho comu-

Como veremos en este trabajo, algunos de estos fenómenos de «mutación constitucional» pueden estar apareciendo en otros aspectos de las normativas electorales al PE, singularmente en la cuestión del «doble mandato». Pero lo que nos interesa aquí es, sobre todo, analizar dicha remisión temporal del procedimiento europeo a las disposiciones nacionales, en relación con el significado de las últimas elecciones al PE en el contexto institucional comunitario, con atención especial a las exigencias que implica el AUE en orden a la dedicación exclusiva de los europarlamentarios y al valor que reviste en éste y en otros puntos nuestra ley Orgánica 1/1987, de Elecciones al Parlamento Europeo, singularmente en la debatida cuestión de las incompatibilidades.

II. EL SIGNIFICADO DE LAS ELECCIONES AL PE

Del 15 al 18 de junio de 1989 se han celebrado las terceras elecciones de representación al PE por sufragio universal directo (14). Una vez más, la norma de procedimiento ha sido nacional, según la ya expuesta remisión expresa del Acta de 1976.

¿Cuáles son las consecuencias institucionales de estas «elecciones nacionales al PE» (según la expresión consagrada por la doctrina)? ¿Ha significado hasta ahora dicha limitación que el PE no ha sido capaz de asumir las tareas y competencias que le asignan los Tratados?

nitario, que dicho autor denunciaba, se ha suavizado considerablemente: la ausencia de un sistema europeo de partidos, el clima general de «renacionalización», el estancamiento de la Comunidad y la falta de un auténtico «Gobierno europeo» que constituyese el interlocutor del PE directamente elegido, eran entonces las variables dominantes para dicho autor...

(14) El Consejo fijó dicho período electoral en su Decisión 88/435/CECA, CEE, Euratom, de 26 de julio de 1988 (DO L 210, 3-8-88, pág. 25), adoptada en virtud del Acta de 20 de septiembre de 1976 y, en particular, del párrafo segundo del apdo. 2 de su artículo 10. Significativamente, tal Decisión se apartaba del dictamen del propio PE, emitido el 7 de julio de 1988: Resolución en favor de las *fechas del 8 al 11 de junio* (reiterando la del 13 de abril del 88; cf. DO C 122, de 9-5-88, y esp. C 235, de 12-9-88, pág. 136). Dicha disposición, así como el principio general del artículo 9 de dicha Acta («fecha fijada por cada Estado miembro (...). En caso de que un Estado miembro adoptase en las elecciones para el PE un sistema de votación en dos vueltas...») confirma la interpretación de una remisión (provisional) del Derecho comunitario a la norma nacional en esta materia (aunque la hipótesis de 2 vueltas sea hoy anacrónica).

Creo que los hechos son, como siempre, elocuentes: *pese a procedimientos y campañas electorales claramente regidas por clave nacional, la dinámica institucional resultante ha sido siempre integradora y supranacional.*

El primer PE elegido por sufragio universal, los días 7 a 10 de junio de 1979, asumió en seguida sus nuevos y considerables poderes presupuestarios frente al Consejo, y contribuyó sobre todo, a través de un incremento del pluralismo y de la transparencia informativa en el proceso político comunitario, a superar la penosa crisis, tanto socioeconómica como institucional, que en aquella década amenazó con paralizar la dinámica de la integración europea. En primer lugar, sin la presión del PE, la ampliación a las flamantes democracias del Sur de Europa (Grecia, Portugal, España) se hubiera retrasado indefinidamente, con el peligro de que el mercado común, ante el resurgir del proteccionismo, se hubiese degradado a una simple zona librecambista. Conviene que no lo olvidemos.

Pero, además, el PE relanzó incluso el fortalecimiento institucional en aquellas difíciles circunstancias. Es cierto que resulta a menudo exasperante la lentitud predominante en el proceder interinstitucional comunitario, tan característicamente consensuado, funcional, pragmático, pausado... Esta Comunidad de los pequeños pasos (a veces de los «pasos perdidos») es difícil de captar en fotografías estáticas. Precisamente por ello, la vitalidad espectacular introducida en los mecanismos de la eurocracia por el voto popular, ese característico y anónimo *vínculo directo* y solemne entre la calle y las instituciones, contribuyó a crear desde 1979 una nueva «clase política europea», la cual, al desligarse del apoyo en los parlamentos nacionales que hasta entonces suponía la elección indirecta (con una base de poder real que ahora no tendrá), se ve impulsada a reinventar una «soberanía popular europea». Y, en efecto, el PE logró en esos años reavivar finalmente la llama de la esperanza, sin la que nada es posible en política, con el generoso proyecto del Tratado de Unión Europea, inspirado por Altiero Spinelli y aprobado por el PE el 14 de febrero de 1984 (15). Ese fue, sin duda, el gran fruto de la primera «eurocámara» directamente elegida.

Una crítica escéptica podría objetar que todos estos rituales electorales y la espectacularidad teatral de las sesiones parlamentarias sólo escasamente influyen, al igual que ocurre en la generalidad de las asambleas nacionales,

(15) Los dos mejores comentarios al «proyecto Spinelli» son los de BIEBER et al.: *L'Europe de demain* (Luxembourg, OPOCE, 1985) y CAPOTORTI et al.: *Traité d'Union européenne* (Bruxelles, ULB, 1985).

en las decisiones políticas formalizadas (16): así, cuando aquel llamativo proyecto transformador es transformado, a través del AUE, en algunas desvaídas medidas concretas, que amplían moderadamente las competencias atribuidas por los Tratados fundacionales y conceden un relativo protagonismo legislativo al PE, el resultado puede parecer decepcionante para muchos europeístas convencidos, que aspiraban a «constitucionalizar» la nueva encarnación simbólica de la legitimidad democrática por el PE (17).

Sin embargo, y pese a los considerables obstáculos institucionales que continúan disminuyendo la eficacia del PE (la cuestión de la sede, por ejemplo, se convierte en estos años en un lastre cada vez más insoportable), los resultados obtenidos por la *segunda legislatura* europea con legitimidad democrática directa, 1984-1989 (incorporados ya eurodiputados españoles y portugueses, de modo indirecto entre enero 86 y junio 87, por elección directa en la última fase), resultan en conjunto claramente *positivos*: pleno éxito de la «tercera ampliación» de la CE con la adhesión ibérica, puesta en práctica del nuevo modelo de cooperación legislativa diseñado por el AUE, respaldo activo al renovado dinamismo de la Comisión para la «nueva frontera 1992» en la consecución del gran mercado interior de 320 millones de consumidores, participación decisiva en la institucionalización de «nuevas políticas» comunitarias (fomento de la investigación científica, protección medioambiental, cohesión regional a través de los fondos estructurales), en la reforma de la PAC, en el nuevo impulso a las políticas social y de transportes, en la iniciativa creciente de la Comunidad en las relaciones internacionales, y en la fructífera reforma presupuestaria ambicionada por la Comisión Delors, aprobada (tras los dos Informes Barón al PE) por el Consejo Europeo

(16) Esta crítica podría apoyarse en la *tendencia descendente de la participación electoral*: 63 por 100 en 1979 (media europea, pese a que varias legislaciones nacionales declaran obligatorio el voto), 61 por 100 en 1984, 58,6 por 100 en 1989. Sin entrar aquí en la racionalidad de cada decisión personal de no votar (sin duda el «partido mayoritario», tanto a nivel europeo como de muchas naciones), el dato es revelador.

(17) Sobre el AUE y sus críticos, me remito a mi artículo «El Acta Unica Europea», *GJ de la CEE*, 1987, núm. 37 (D-7): 465-401, en particular las de Pescatore allí citadas. Más recientemente, pueden consultarse: E. BONET: *Introducción al Acta Unica Europea*, Madrid, SIC, 1988; E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «El Acta Unica Europea», *Revista General de Derecho* (Valencia), 1987; J. M. BENEYTO: *Europa 1992. El AUE: Mercado interior y cooperación política europea*, Madrid, Civitas, 1989 (con abundante bibliografía). Otras fuentes sobre el AUE se enumeran en la publicación de la biblioteca de la Comisión C.E., Bruxelles, *Biblioflash*, núm. 4 (1988), con introducción de H. J. GLAESNER.

de Bruselas en febrero de 1988 y culminada en el acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria..., todo lo cual permite configurar la «segunda legislatura» como un período especialmente fructífero, incluso creativo (en el aumento del flujo informativo, la programación de los trabajos parlamentarios, el creciente impacto de las preguntas, los debates y las resoluciones de iniciativa y de urgencia), en esta multitudinaria «carrera de fondo» —de «cross-country» incluso— que es la construcción de una Europa unida (18).

¿Qué significado aparente indica la tercera definición electoral entre una gama diversa de opciones partidarias nacionales?

El siguiente cuadro indica la evolución de las fuerzas políticas que han obtenido representación en el PE en 1989:

(18) Para el significado de los dos primeros mandatos populares del PE, cf. (además de la bibliografía citada en nota 8, supra) J. LODGE y V. HERMAN: *Direct elections to the European Parliament: A Community perspective*, London, Macmillan, 1982; Y. QUINTIN: «Eléments de réflexion pour un bilan des cinq premières années du Parlement européen élu au suffrage universel direct», *RMC*, 1984, núm. 275, páginas 96-98; J.-R. RABIER: «Les paradoxes d'un scrutin: les citoyens de dix pays élisent le Parlement Européen», *Revue d'Intégration Européenne*, 1984/5, núm. 1: 5-32; R. BOURGUIGNON-WITTKÉ, E. GRABITZ, O. SCHRUCK et al.: «Five years of the directly elected European Parliament: performance and prospects», *JCMS*, Oxford, núm. 1, septiembre 1985: 35-39; R. HRBEK, J. JAMAR, W. WESSELS (eds.): *Parlement Européen, Bilan-Perspective, 1979-1984*, Brugges, Collège d'Europe, 1984; EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH: *Analysis of the 1984 European Parliament Elections*, Colchester, ECPR, 1985; K. REIF (ed.): *Ten European Elections, Campaigns and Results of the 1979/81 First Direct Elections to the European Parliament*, Aldershot, Gower, 1985; J. LODGE (ed.): *Direct Elections to the European Parliament*, London, Macmillan, 1986; M. AUCHET et al.: *Les élections européennes de juin 1984: une election européenne ou dix élections nationales*, Paris, Sorbonne, 1986. Los federalistas europeos veían en las elecciones directas la panacea «constituyente», y por eso se avinieron a soluciones pragmáticas y minimalistas (aplazando la elección por sufragio universal directo y después la armonización del procedimiento electoral), siempre que el principio general quedase reconocido; los nacionalistas temían tales elecciones como un apocalipsis equivalente a la proclamación de unos «Estados Unidos Europeos» que amenazarían sus patrias seculares... El debate y sus moderados resultados recuerdan un tanto las vísperas de la reinstauración del parlamentarismo en España, denunciado por los franquistas como «caballo de Troya» del comunismo, anunciado por los propios comunistas como «antesala del socialismo». La realidad suele ser más paulatina y terrestre que las ideologías.

EL REGIMEN ELECTORAL DEL PARLAMENTO EUROPEO

	1989	1984 (a)	1979
Socialistas	180	130 (168)	112
P. Popular	121	110 (113)	108
Liberales	50	31 (46)	40
Conservadores (b)	36	50 (66)	64
Verdes (c)	30	—	—
Izquierda Unida (d)	28	—	—
ADE (e)	20	29 (29)	22
Derecha	17	16 (16)	—
Comunistas (f)	14	43 (48)	44
Arco Iris (g)	13	19 (20)	—
No inscritos	9	6 (15)	20
TOTAL	518	434 (518)	410

Recojo las últimas «inscripciones», incluido Ruiz Mateos.

(a) La cifra entre paréntesis indica los eurodiputados tras la elección de 1987 en España y Portugal.

(b) Oficialmente titulados Demócratas Europeos: hoy principalmente británicos y daneses; en 1987-89, también Alianza Popular, ahora integrada en el PPE.

(c) En 1984, integrados en Arco Iris.

(d) En 1979 y 1984, integrados en el grupo Comunista.

(e) Antes, DEP: neogaullistas franceses y Fianna Fail irlandeses.

(f) En 1989, sólo franceses, griegos y portugueses, de cuya hostilidad al mercado común se distancia hoy Izquierda Unida Europea.

(g) En 1984 reunía también a los Verdes; hoy, sólo partidos regionalistas y alternativos.

Los datos mismos resultan elocuentes: 1) en 1989 existe ya un *incipiente «sistema de partidos europeos»*, con un *predominio socialista creciente* (que pasa del 27 al 34 por 100 en una década), tradicionalmente *contrapesado por los democristianos* (el Partido Popular se mantiene por encima de un 23 por 100, configurando así en 1989 una *mayoría conjunta de casi 2/3*); 2) una *tendencia general levemente favorable a la izquierda europea* se confirma con el declive (desde más del 30 a menos del 20 por 100) de las tres fracciones liberal-conservadoras-nacionalistas que flanqueaban al Partido Popular, permitiendo en las anteriores legislaturas mayoría de centro-derecha, frente a las cuales emergen hoy los nuevos grupos Verdes e Izquierda Unida Europea, que superan ya entre ambos un 10 por 100 de los escaños y pueden así matizar la mayoría actual claramente de centro-izquierda en sentido más alternativo y europeísta; 3) *el totalitarismo sigue siendo marginal*, y aparece, en cambio, *más marcado hoy a la derecha* que a la izquierda, y en conjunto más bien decadente en una escena política europea típicamente pluralista y tolerante: este signo esperanzador merece subrayarse frente a ciertas interpretaciones «nostálgicas», neo-nacionalistas o incluso semirracistas, de la

nueva Europa; 4) es significativa, *respecto al procedimiento electoral* que aquí nos ocupa, *la emergencia de las fuerzas regionalistas*, singularmente en el caso español (catalanes, vascos, andalucistas, pero también coaliciones de varios otros regionalismos), agrupadas en Arco Iris, autonomizados ya los Verdes (mayoritarios en dicho grupo durante 1984-89), pero asimismo interesados en la armonización electoral, en especial en su rama británica, según veremos; como contraste, tienden a decrecer las fuerzas más nacionalistas y opuestas a la armonización electoral: *tories* británicos (columna de los Demócratas Europeos) y neogaullistas franceses (eje de la ADE). *Todo ello favorece la anunciada iniciativa del Presidente Barón en materia de procedimiento electoral uniforme.*

Es significativo que estas resultantes a escala europea, claramente favorables al proceso de integración supranacional en general y a la armonización del procedimiento electoral en particular, sean nuevamente compatibles, al igual que en las dos legislaturas anteriores, con un abrumador predominio de los temas nacionales en las campañas electorales (coincidiendo incluso en tres Estados, Grecia, Irlanda y Luxemburgo, con las elecciones nacionales); es más, fueron generalmente los partidos más favorables a cuestiones propiamente europeas los que mejores resultados obtuvieron, lo que confirma la existencia de una opinión pública que respalda tanto la integración europea como el propio papel institucional del PE (19).

En conjunto, pues, al delimitar prospectivamente el perfil del Parlamento Europeo 1989-1994, aparecen claramente tres factores predominantes: *la iniciativa institucional* (entre la armonización del procedimiento electoral como mínimo y un mandato «constituyente» como horizonte aún teñido de suficiente utopismo, y quizá con la resolución del problema de la sede como tope máximo) del PE debe resultar en un incremento neto de sus poderes (20); el acento progresivo en los *factores «compensadores»* del mercado

(19) Merece subrayarse el resultado del referéndum que en Italia simultaneó las elecciones al PE: *88,1 por 100 en favor de un poder constituyente para el PE*; en contra, 11,9 por 100. Diversos factores impidieron un similar referéndum en Bélgica.

(20) Sobre el PE en cuanto institución, y además de las obras ya citadas supra en notas 7, 10, 11, 13 y 18, pueden consultarse con provecho las siguientes: H. MANZANARES y J. P. QUINTIN: *Pourquoi un Parlement européen?*, Paris, Berger, 1979; V. HERMAN y R. VAN SCHENDELEN: *The European Parliament and the National Parliaments*, Saxon House, 1979; E. GRABITZ y T. LAUFER: *Das Europäische Parlament*, Bonn, Europa Union, 1980; J. L. BURBAN y P. GINESTET: *Le Parlement européen*, Paris, PUF, 1981; J. SUBIRATS, P. VILANOVA y B. VILA (eds.): *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Ariel, 1984 (útil compendio de varias de las anteriores obras); E. KIRCHNER: *The*

único (dimensión social y cohesión regional, protección medioambiental, calidad de la vida), así como la «nueva frontera» cultural, educativa y cívica de la Unión Europea, constituyen objetivos asimismo primordiales para el PE recién elegido. Este juego de interacciones multifocales reforzará, sin duda, la legitimidad democrática de la Comunidad en su conjunto, pero no resolverá el problema del «déficit democrático» (Parlamentos nacionales superados, Parlamento Europeo limitado), aunque sí puede profundizar el conflicto entre las dos legitimaciones: la legitimidad *comunitaria* del PE, elegido por sufragio universal directo y ante el que la Comisión es responsable de su gestión, y la legitimidad *nacional* de los representantes de los Gobiernos, reunidos en el seno del Consejo, que son los que de común acuerdo nombran a los miembros de la Comisión, pero que únicamente son responsables ante sus respectivos Parlamentos nacionales (21).

En la política de los «pequeños pasos» para resolver dicho conflicto institucional, un tema concreto que quizá contribuya a desbloquear la iniciativa parlamentaria sobre el régimen electoral es la imperiosa necesidad de «profesionalizar» el trabajo de los eurodiputados. Veamos algunos aspectos del problema.

European Parliament, Performance and Prospects, Aldershot, Bower, 1984; A. SPINELLI: «Il ruolo costituente del Parlamento Europeo», *Il Federalista*, núm. 1, marzo 1985, págs. 71-79; J. J. LAVILLA: «La posición institucional del Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986, págs. 8-56 (número monográfico con otros valiosos trabajos); A. EMBID: «El Parlamento Europeo», en VARIOS: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, Civitas, 1986, vol. I, págs. 63-91; E. GRABITZ et al.: *Direktwahl und Demokratisierung*, Bonn, Europea Union, 1988; B. CROUX: *Europa 1984-1994: De rol van het Parlement*, Hasselt, Concentra, 1989; T. LAUFER: *Europäische Gemeinschaft, Europäischen Parlament, Europa-Wahl*, Bonn, Europa Unión, 1989; L. BARDI: *Il Parlamento della Comunità Europea*, Bologna, Il Mulino, 1989, y PE, D. G. de Estudios (cuyos servicios proporcionan amablemente la documentación y bibliografía que se les solicita), *Les pouvoirs du Parlement Européen*, Luxembourg, PE (Serie politique núm. 15). La Dirección General de Información y Relaciones Públicas del PE ha editado también un interesante balance de la primera década de mandatos populares, *Une décennie au service des citoyens de l'Europe*, Luxembourg, PE, 1989.

(21) Acerca de la «codecisión legislativa» como posible solución, cf. la Resolución del PE de 17 de junio de 1987, sobre estrategia para la Unión Europea, DO número C 190, de 20-7-1987, pág. 71, y los comentarios al respecto de C. D. EHLERMANN, en J. V. LOUIS y D. WAELBROECK: *op. cit.*, 1988, págs. 141 y sigs.

III. EL TEMA DE LAS INCOMPATIBILIDADES COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Acta Unica Europea ha incorporado al PE al proceso operativo de la legislación europea, al menos en los ámbitos sujetos a decisión mayoritaria del Consejo.

Las cifras son significativas. Sobre más de un millar de enmiendas presentadas durante el año y medio siguientes a la entrada en vigor del AUE, un 72 por 100 fueron aceptadas por la Comisión tras la primera lectura parlamentaria, y un 42 por 100 finalmente por el Consejo tras la segunda lectura (22).

Ciertamente, la Comisión y (lo que es más notable) el Consejo han redoblado sus ritmos de trabajo, tras el AUE, para la consecución del gran mercado; todo ello requiere, en un Parlamento donde el voto es personal y no admite delegación, una gran actividad de los eurodiputados, que, efectivamente, han logrado fortalecer las redes informales de contacto entre los grupos políticos en cuanto mediadores que negocian enmiendas «de compromiso» entre los informes aprobados en comisión parlamentaria y las votaciones en sesión plenaria. La necesidad de mayorías cualificadas y de un ritmo acelerado de trabajo exige, pues, *erradicar el absentismo*, si es que el Parlamento quiere reducir el desfase entre las realidades actuales y sus propias ambiciones institucionales. Como ha indicado Noël (23), «una votación

(22) Véanse los datos exactos en *The Economist*, 11-2-1989, pág. 32, y comentarios en J. SUBIRATS: «El Parlament Europeu com a reflex de les contradiccions del procés de construcció europea», *El Parlament Europeu* (núm. 3 de *Informació Europea*, 1989, Patronat Català pro Europa, Barcelona, págs. 7-18). En general, sobre el procedimiento de cooperación legislativa tras el AUE, cf. R. BIEBER et al.: «Implications of the Single Act for the European Parliament», *CMLR*, 1986, págs. 76-92; DOMESTICIMET: «Les procédures législatives communautaires après l'Acte Unique», *RMC*, 1987, págs. 556 y sigs.; J. FITZMAURICE: «An Analysis of the European Community's cooperation procedure», *JCMS*, Oxford, 1988, págs. 389-400; R. BIEBER: «Legislative procedure for the establishment of the Single Market», *CMLR*, vol. 25, núm. 4, 1988; A. EMBID: «La participación del PE en el proceso de elaboración de normas de la Comunidad», *Noticias CE*, Valencia 1988, núm. 45, págs. 59-65 (en dicho número monográfico sobre el PE hay también un excelente análisis global de M. MEDINA: «El Parlamento en el AUE» págs. 87 y sigs.).

(23) E. NOËL: «Le Parlement face à la Commission», en LOUIS y WAELEBROECK: *op. cit.*, 1988, pág. 122. Habría que recordar otros ejemplos, como la reciente aprobación del informe Herman y de una Resolución que profundiza la de 17 de junio de

ganada por 259 votos a favor, con 0 en contra y 0 abstenciones, no sería suficiente» para el caso, hoy frecuente, de una segunda lectura parlamentaria que adopte enmiendas (o incluso rechace la posición común del Consejo).

El AUE ha hecho necesaria la asistencia regular de unos 300 parlamentarios a las constantes votaciones: ello supone un avance decisivo en la profesionalización de sus miembros, y probablemente una definitiva institucionalización del PE en el proceso legislativo comunitario, dándole así un perfil «constructivo» que sólo puede favorecerle ante las próximas reformas de los Tratados.

Nada perjudicó tanto al PE elegido directamente como la negativa imagen «irresponsable» (utilización de sus escasos poderes «a la contra», lo que le valió los sobrenombres periodísticos de «talking shop», «travelling circus», etc.), hasta que la iniciativa Spinelli le devolvió el respeto perdido, y el AUE le obligó a comportarse con la seriedad debida en una institución que cuenta con el respaldo directo de la mayoría del electorado.

Ahora bien, junto a los ya referidos bloqueos del régimen electoral y de la cuestión de la sede (hay también otros pesados lastres, como la obligación de trabajar en 9 lenguas, que son hoy por hoy inevitables), existe un factor jurídico no desdeñable que hubiera podido frenar tal profesionalización, y es el artículo 5 del Acta de 20 de septiembre de 1986, que inequívocamente establecía: «La calidad de representante en la Asamblea será compatible con la de miembro del Parlamento en un Estado miembro».

Es evidente que el problema del absentismo resultaría insoluble en caso de continuar la actual compatibilidad entre un mandato electivo nacional y el de europarlamentario. Por ello, el propio PE, en su resolución de 7 de julio de 1988, adoptada en base al Informe Hoon (al que nos referimos a continuación) (24), solicita a los Estados miembros que modifiquen el citado precepto del Acta de 1976, para evitar el doble mandato de parlamentario nacional y europeo.

El PE no hubiera podido ejercer sus nuevos poderes tras el AUE sin una asiduidad y una disciplina que son física e intelectualmente imposibles de

1987, sobre estrategia para la Unión Europea, citada en nota 21, supra, cuya importancia política quedó seriamente mermada por el hecho de que hubiera 286 *parlamentarios ausentes* (cf. *Europe*, 20-2-89, Editorial de E. Gazzo).

(24) Informe Hoon (doc. A 2-65/88) de la Comisión jurídica del PE, a raíz de la propuesta de resolución de Roelants de Vivier sobre la incompatibilidad entre el mandato de diputado al PE y otros mandatos públicos electivos (doc. B 2-1554/85). La resolución se publica en el *DO* C 235, de 12-9-88, pág. 131.

ejercer mientras exista la compatibilidad jurídica y política de un doble mandato con los Parlamentos nacionales (25).

IV. EL ACTUAL DEBATE EUROPEO SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD ENTRE EL MANDATO DE DIPUTADO AL PE Y OTROS MANDATOS PÚBLICOS ELECTIVOS

Tanto el proyecto Dehousse de 1960, como el proyecto Patijn de 1974 —que inspiró directamente el Acta del 76—, excluyeron de la lista de incompatibilidades (miembros de Gobiernos nacionales, de la Comisión, Tribunal de Justicia y demás instituciones comunitarias, así como funcionarios comunitarios, etc.) la condición de parlamentario nacional. El resultado inequívoco fue el ya citado artículo 5 del Acta de 20 de septiembre de 1976, fruto del injerto de la representatividad directa en la práctica anterior del «doble mandato» parlamentario (26).

Ahora bien, dada la «transitoriedad» de las disposiciones nacionales, en espera del procedimiento electoral uniforme previsto en los Tratados y cuyo elaboración como proyecto atribuye al PE el propio artículo 7 del Acta, el apdo. 2 del art. 6 de la misma, tras establecer la lista de lo que pudiéramos llamar «incompatibilidades comunes», abre la vía a otras «incompatibilidades aplicables en el plano nacional», que cada Estado miembro queda en libertad de fijar.

(25) La posibilidad de conflictos de intereses, especialmente en materias presupuestarias, entre los Parlamentos nacionales y el PE, requiere otras vías de diálogo que la tradicional del «doble mandato», ligada a los orígenes históricos de la Asamblea comunitaria. Por ejemplo, la práctica de permitir a los miembros de las comisiones parlamentarias nacionales que asistan, con voz consultiva, a las reuniones de las comisiones del PE, el intercambio de funcionarios y otras soluciones pragmáticas en curso, pueden resultar más eficaces. Véase la Resolución sobre las relaciones entre los Parlamentos nacionales y el PE, adoptada asimismo el 16-2-1989, junto a la citada Resolución sobre estrategia para la Unión Europea: cf. nota 21, supra.

(26) Diversos autores han subrayado el enfrentamiento en este punto entre dos concepciones radicalmente opuestas del PE, una que prefiere mantener la situación existente de un PE débil, que sólo podría beneficiarse de su vinculación a las Asambleas nacionales (cauce principal, además, del reclutamiento de los ministros), y aquella otra, más abierta al futuro, que aspira a un PE operativo y profesionalizado, cuyos miembros atiendan a los procesos de decisión europea antes que a las maniobras de selección de elites gobernantes nacionales: cf. V. HERMAN y J. LODGE: *The European Parliament and the European Community*, London, Macmillan, 1978, págs. 141 y sigs.; F. SANTAOLALLA: *op. cit.*, 1988, págs. 43 y sigs.

¿Puede llegar esta libertad nacional para legislar hasta el punto de hacerlo —aunque sea transitoriamente— *en contra* incluso de lo preceptuado en el art. 5 de la propia Acta? Una respuesta afirmativa a tal «mutación *contra legem*» ha inspirado al legislador español, que declara incompatibles, en el nuevo artículo 211 que la L.O. 1/1987 añade a la LOREG, a más de las incompatibilidades comunes europeas y de las propias españolas (apdo. 2 del art. 155 de dicho LOREG, ampliado tras la L.O. de 1987 por el nuevo art. 212 a toda actividad pública retribuida), a quienes sean miembros de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Se dota así de rango legislativo a una práctica, sin duda útil, de casi todos los partidos políticos europeos (la propia Resolución del PE de 7 de julio de 1988 constata que la gran mayoría de los partidos representados en el PE prohíben, sea en sus estatutos, sea en la práctica, que sus miembros sean simultáneamente diputados al PE y al Parlamento nacional: es significativo que hasta los partidos irlandeses, otrora favorables al doble mandato, se hayan convertido en la última campaña al mandato único, pero cuya adecuación a la normativa comunitaria se ha discutido en España, tanto política (27), como doctrinalmente) (28).

Sin embargo, la prohibición española del doble mandato contaba ya con *precedentes en otras legislaciones nacionales*, concretamente la belga y la griega: así, en Bélgica, la calidad de miembro del PE es incompatible con todo mandato público electivo, incluida la cualidad de miembro de órganos

(27) Cf. CASO GARCIA (diputado del CDS), *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 36, 1987, pág. 2097, considerando improcedente la incompatibilidad del «doble mandato».

(28) Así, F. SANTAOLALLA: *op. cit.*, págs. 94-95, considera que tanto el principio *lex specialis* como el del efecto útil debieran dar primacía al artículo 5 del Acta de 1976 sobre la cláusula de libertad transitoria para las legislaciones nacionales sobre incompatibilidades, contenida en el apdo. 2 del art. 6 de dicha Acta. Así también J. C. DA SILVA: «La legislación española sobre elecciones al PE: la cuestión del doble mandato», *RIE*, 1988, págs. 485-500, que considera «contrarias al ordenamiento jurídico comunitario» las incompatibilidades previstas en los apartados c) y d) del nuevo artículo 211, 2, de la LOREG: tesis que, como es obvio de este trabajo, no comparto. Se había referido también al tema de las incompatibilidades el profesor I. CAVERO: «La participación española en las instituciones comunitarias» (Actas del V Congreso de la A.E.C.P. y D.C., coordinadas por L. AGUIAR en: *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñati, I.V.A.P., 1986; págs. 355-356).

públicos ejecutivos, tanto nacionales y regionales como incluso municipales en ayuntamientos con más de 50.000 habitantes (cuya representación supone, pues, una actividad retribuida) (29). Asimismo, la ley electoral griega establece en 1981 la incompatibilidad entre el mandato parlamentario nacional y el mandato europeo (aunque la ley 1443/84 flexibilizó la prohibición, únicamente para los cabezas de lista).

Por otra parte, el ya citado informe Bocklett, que trató infructuosamente que el PE elaborara un proyecto de procedimiento electoral uniforme en la pasada legislatura, confirmó que esta cuestión del doble mandato debiera quedar abierta a la libre decisión de los Parlamentos nacionales, y por ello no consideró conveniente incluir el tema del doble mandato en la futura armonización (30).

El informe Hoon, extrayendo las lógicas consecuencias de la nueva situación favorable a una mayor eficacia del PE tras el AUE, considera generalmente aceptada la inadecuación del principio del doble mandato; precisamente por ello el propio PE ha solicitado a los Estados miembros que modifiquen en tal sentido el art. 5 del Acta del 76 (mediante su ya citada Resolución de 7 de julio de 1988). Ahora bien, dicha Resolución, adoptada, por cierto, *unánimemente*, opta, en cambio, por admitir la *posibilidad* de que las legislaciones nacionales autoricen la compatibilidad del mandato *al PE* con un mandato electivo *regional*. Cabría, pues, *sensu contrario*, que las legislaciones nacionales que deseen realzar la importancia del trabajo y de la plena dedicación en sus Parlamentos regionales declaren también esta incompatibilidad. El tenor literal del art. 5 del Acta no distingue entre Parlamentos regionales o nacionales.

Desde una «Rechtsanphaung» o concepción del Derecho *flexible*, abierta a las *convenciones establecidas por las propias instituciones* (en el ámbito, desde luego, de las competencias que les atribuyen los Tratados); debe interpretarse en este punto que el Derecho comunitario *vigente* —y en tanto los Estados miembros no ratifiquen constitucionalmente una modificación del Acta del 76 unánimemente decidida por el Consejo— *admite*, pues, que los integrantes del PE formen parte de los Parlamentos nacionales (art. 5 de

(29) Véanse los útiles datos comparados contenidos en los docs. PE 112.905 («Les élections des membres du PE: législation communautaire et lois nationales», D. G. de Estudios) y PE 113.183 (Rapport Hoon sur l'incompatibilité entre le mandat de député au PE et certains autres mandats publics électifs: cf. nota 24, supra, para la Resolución del PE al respecto y su publicación final en el *DOCE*).

(30) Informe Bocklett (doc. A 2-1/85, pág. 26).

dicha Acta), si así lo disponen los Estados miembros en el actual régimen electoral «transitorio», pero que tal ordenamiento *no se opone* tampoco a que aquellos Estados miembros que lo deseen *restringan* tal compatibilidad (incluso al supuesto, no contemplado directamente en el Acta, de los Parlamentarios *regionales*, aunque tal no es —ya se ha indicado— el deseo expresado por el propio PE: opta éste por mantener el contacto más próximo posible con el electorado; en cada caso, la operatividad de esta opción dependerá del nivel de actividad efectiva de las Asambleas regionales).

Por otra parte, tal y como expuse en el epígrafe anterior, una concepción rígida y literal del eminentemente transitorio Acta del 76 vaciaría inevitablemente de contenido (en contra de la jurisprudencia clásica sobre el «efecto útil» del Derecho comunitario, cuya interpretación es siempre constructiva) nada menos que al procedimiento de cooperación legislativa establecido por el nuevo artículo 149, CEE, tal y como lo ha dispuesto el artículo 7 del Acta Unica Europea.

Resulta, pues, evidente que la propia evolución del Derecho comunitario (esp. a raíz del AUE) ha venido así a legitimar la opción de la ley española en contra del doble mandato. La citada resolución del PE, solicitando de los Estados miembros que modifiquen el art. 5 del Acta del 76, resulta doblemente significativa: por un lado, viene a consagrar una «convención constitucional», a través de la práctica de los principales partidos políticos, que algunas legislaciones nacionales recogían ya, y que, a su vez, ha supuesto una «mutación constitucional» respecto al Derecho primario comunitario; por otro lado, al aislar así este aspecto del doble mandato de la cuestión más general del procedimiento electoral uniforme, que los Parlamentos Europeos sucesivos elegidos ya por sufragio directo han resultado incapaces de desbloquear, viene, en consecuencia, a subrayar la gran importancia de esta incompatibilidad para el trabajo práctico e inmediato de la institución, vía a su vez más eficaz para su prestigio y funcionalidad que le permita resolver la gran tarea pendiente de la armonización de la normativa electoral.

Una vez más, el característico método comunitario del pragmatismo gradualista resulta eficaz para cambiar, paso a paso, una situación bloqueada, creando una dinámica que resulte irreversible. El reforzamiento de los vínculos entre el PE y los Parlamentos nacionales, cuestión decisiva, sin duda, para la estrategia de la integración europea, no se logra mediante un doble mandato *mutuamente debilitador*, sino a través del fortalecimiento mismo de cada institución, más autónoma y más eficaz.

Los hechos son tozudos: en la primera legislatura elegida por sufragio

directo, alrededor de un 30 por 100 de los miembros del PE mantenían el doble mandato; en la segunda (que hubo ya de aplicar el AUE), pese a que la mayoría de los eurodiputados tenían experiencia parlamentaria previa, el doble mandato se reduce en la práctica a menos del 10 por 100 (algunas personalidades del centro-derecha francés e italiano, ciertos lores británicos, varios comunistas); en la tercera, es ciertamente inferior al 5 por 100 (hay casos notorios, como el de Giscard d'Estaing, que hasta ahora sigue presidiendo la Comisión de relaciones exteriores de la Asamblea Nacional francesa, y que reconoció que «cuando el PE alcance su régimen de crucero», el doble mandato «será sin duda imposible» (31); otros casos, no menos absurdos y llamativos de «doble mandato», como el de Andreotti, se resolvieron teniendo en cuenta sus responsabilidades políticas nacionales).

La Resolución de 7 de julio de 1988 tiene, sobre todo, el valor de reconocer el papel de los grupos políticos que son los que en la práctica y en su casi totalidad, a través de sus estatutos, han desterrado el doble mandato. Una concepción del Derecho Político, en materia tan caracterizada como es el régimen electoral del PE, que aislara la problemática de la legislación electoral respecto a la correlación global de las fuerzas políticas a escala nacional y europea, resultaría a estas alturas de una ingenuidad conmovedora. No olvidemos, como nos advirtió lúcidamente Loewenstein, que «el que hace la ley electoral tiene el poder de conformar el proceso político y, con ello, el régimen político existente» (32). Es, pues, desde este realismo epistemológico del Derecho concebido como hecho —saludablemente escéptico hacia el poder mismo—, que conviene aproximarse a la legislación española en la materia y, de entrada, y contra la opinión de sectores considerables de la doctrina y de la política hispánica, quede claro que la LO 1/1987 resulta singularmente positiva, incluso progresiva desde un punto de vista favorable

(31) Declaraciones a *Europe* de 21-7-1989.

(32) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, pág. 334. Conviene recordar que *todos* los sistemas electorales tienden lógicamente a clarificar y simplificar la representación parlamentaria de las fuerzas políticas, fortaleciendo así la independencia relativa de los Gobiernos; *todo* sistema electoral tiene 3 efectos fundamentales: 1) favorecer a los partidos «fuertes» en la distribución de escaños, perjudicando inversamente a los partidos «débiles» (con menos del 20 por 100 de los votos); 2) favorecer siempre y de manera especial al partido electoralmente más fuerte; y 3) marginar a los partidos más minoritarios, negándoles a menudo toda representación parlamentaria (del tema me ocupé hace tiempo: «Los sistemas electorales y sus repercusiones políticas: en torno a las tesis de D. Rae», *REOP*, 1977, número 48, págs. 89 y sigs., y bibliografía que allí citaba).

a la funcionalidad comunitaria del PE, en esta cuestión de las incompatibilidades.

Veamos ahora sus otros aspectos normativos.

V. OTROS ASPECTOS DE LA LEY ORGÁNICA 1/1987, DE ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

Siguiendo el precedente helénico, tras un período transitorio en que la representación española y portuguesa en el PE fue designada por sus Parlamentos nacionales de entre sus miembros (apdo. 2 del art. 28 del Acta de adhesión) (33), las Cortes elegidas en junio de 1986 adoptaron aceleradamente (34) la nueva legislación electoral, para que la elección por sufragio universal directo al PE (conforme al apdo. 1 de dicho art. 28 del A. a. de 1985) pudiera coincidir con las convocatorias autonómicas y municipales de 1987. En dicha elección, y según también disponía el Acta de adhesión, el mandato resultaba temporalmente muy breve, ya que expiraba junto con el de los demás diputados del PE, en 1989. Así pues, la normativa de 2 de abril de 1987 ha sido ahora por primera vez utilizada para el período «normal» (o quinquenal), en junio de 1989.

Brevemente analizaremos otros aspectos del régimen electoral vigente en esta materia, más allá de la ya referida cuestión de la prohibición del doble mandato (que la legislación española caracteriza en su artículo 211, apdo. 2, letras c) y d), por la incompatibilidad entre la pertenencia a las Cámaras autonómicas o nacionales y la condición de Diputado al PE), y que, a nuestro entender, definen la normativa española como prioritariamente *nacional*, y por ello eminentemente *transitoria*, tal como autoriza todavía el Derecho comunitario.

(33) Más discutida resultó la no renovación de la representación española a raíz de las elecciones nacionales de junio de 1986: véase, en contra, F. SANTAOLALLA: *op. cit.*, págs. 81-83; a favor, F. ALDECOA y A. MUÑOZ ALVAREZ: «Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al PE; problemas que suscita», en *RIE*, núm. 3, 1986, pág. 646.

(34) El proyecto de ley se publicó en el *BOCG* en febrero de 1987, y la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, en el *BOE* de 3 de abril de 1987. ¡Todo un récord de celeridad legislativa para un texto de esta trascendencia!

V.1. *No especificidad formal de la normativa española*

A diferencia de los demás Estados miembros, que han promulgado normas *específicas* para la elección de representantes al PE en espera del procedimiento electoral uniforme previsto en el Derecho comunitario, el legislador español opta por modificar la ley electoral vigente (35) (evitando así el principio de *lex specialis*, contra la opinión de algún autor ya citado), a la que añade en particular un nuevo título VI, en el que, siguiendo el mismo orden de los restantes títulos de la LOREG, se regula el sufragio pasivo, las incompatibilidades, el sistema electoral, la convocatoria de elecciones y el «procedimiento electoral» *stricto sensu*.

V.2. *Territorialidad nacional*

En virtud del nuevo art. 214 de la LOREG, la circunscripción para la elección de los Diputados al PE es el territorio nacional; sin perjuicio de la posibilidad de federaciones o coaliciones con ámbito territorial inferior al estatal, incluso coincidente con el de una Comunidad Autónoma (apdo. 4 del art. 221 y art. 222).

De las seis enmiendas a la totalidad presentadas en el Congreso, *todas* ellas se oponían (entre otros aspectos) a la circunscripción electoral única. La polémica entre las fuerzas políticas parlamentarias alcanzó así su punto álgido en esta alternativa (entre la demarcación única española y la utilización de las Comunidades Autónomas como distrito electoral para el PE), fundamental en el desarrollo del modelo *sui generis* de distribución territorial del poder creado por nuestra Constitución. Aparte de que —como se ha señalado— el tema del «doble mandato» es hoy el prioritario en una perspectiva europea, es probable que dicha polémica parlamentaria resultara un tanto exagerada (36).

(35) Algunos autores (así SANTAOLALLA: *op. cit.*, págs. 85 y sigs.) han criticado dicha opción legislativa, tachándola incluso de contraria a la Constitución. En todo caso, resulta significativa la voluntad (que resalta ya el Preámbulo) de «encajar» la normativa electoral al PE con las disposiciones del sistema electoral nacional. ¿Puede hablarse en tales condiciones de «elecciones europeas»? Ya hemos expuesto por qué la respuesta a tal interrogante debe atender a lo *funcional* más que a lo jurídico-formal.

(36) Veamos los hechos: sólo 7 de las 35 formaciones políticas que se presentaron a las elecciones de eurodiputados españoles el 10 de junio de 1987 obtuvieron escaños:

V.3. *El sistema electoral*

Fijado en 60 el número de eurodiputados a elegir en representación del pueblo español (en virtud de la modificación del Acta de Bruselas de 1976, introducida por el art. 10 del Acta de adhesión de 1985, que recoge el nuevo art. 215 de la LOREG), la atribución de escaños se realiza según el sistema D'Hondt vigente (art. 216 que se remite al 163, salvo en lo relativo al mínimo del 3 por 100 y a la especificidad de Ceuta y Melilla en el régimen electoral general, no aplicable por el europeo). Damos aquí por bien conocidas las peculiaridades de esta aplicación del proyecto constitucional de proporcionalidad para la elección al Congreso de los Diputados: apdo. 3 del art. 68 de nuestra norma suprema), cuya efectividad representativa resulta menos corregida —y, por tanto, más auténtica— en las elecciones al PE que en el caso de las elecciones legislativas nacionales (37).

sólo los 4 grandes partidos, entre las 19 formaciones de ámbito propiamente estatal, lograron representación, mientras que lo consiguieron 3 de las 16 formaciones de ámbito regional. En 1989, los 5 «eurodiputados regionalistas» (incluimos a nacionalistas catalanes y vascos) se convierten ya en 7: repiten «Convergencia i Unió» (2 diputados en lugar de 3 en 1987). Herri Batasuna, Garaikoetxea por Europa de los Pueblos, y por primera vez el P. Andalucista, el PNV (vía Coalición Nacionalista) y Euskadiko Ezkerra (a través de Izquierda de los Pueblos) obtienen escaño. Es decir, pese a la discutida —y discutible— opción por un distrito nacional, con representación, sin embargo, más proporcional que el distrito autonómico (el cual hubiera introducido una representación cuasimayoritaria, difícilmente homologable tanto con la normativa vigente en España como con la previsible tendencia del sistema electoral uniforme europeo), pero que también hubiera podido matizarse de modo más adecuado al principio constitucional de la autonomía territorial, lo cierto es que, a la hora de la verdad, el hecho autonómico reaparece claramente en los resultados electorales, y la opción finalmente adoptada no era, por tanto, tan «distorsionante» de la realidad.

(37) Puede observarse que los efectos de esta «proporcionalidad más pura» no favorecen tanto al partido gobernante como ocurre con las cualificaciones semi-mayoritarias del sistema vigente para las Cortes Generales. Así, el PSOE, pese a aumentar sus votos hasta el 39,44 por 100 del total, ve reducirse sus escaños de 36 en el período transitorio a 28 en junio de 1987; el Grupo Popular se mantiene exactamente en 17; aumentan significativamente CDS y Comunistas, 7 y 3, respectivamente (3 representantes anteriormente de los grupos centrista y mixto); y los Diputados catalanes y vascos mejoran su representación, pasando de 4 escaños en el período transitorio a 5 en junio de 1987. Los resultados de 1989 confirman esa mayor proporcionalidad de las «europeas» frente a las legislativas: el PSOE obtiene 27 escaños, pese a recoger 39,56 por 100 de los votos; con solamente 1,51 por 100 de los votos

V.4. *Primacía del voto por listas bloqueadas*

La nueva redacción del apdo. 2 del artículo 96 de la LOREG, declarando nulo todo voto que modifique, señale o tache nombres de las listas de candidatos, incluida la alteración de «su orden de colocación», viene a confirmar la rigidez partidocrática, excluyendo toda posibilidad de voto preferencial que personalice el voto, tal como existe en muchos otros países miembros. Esta primacía del «orden de colocación» en las listas se reitera en el nuevo art. 217 para las sustituciones, evitando en todo caso la convocatoria de elecciones parciales en supuesto de vacante.

La necesidad de acreditar las listas con firmas de 15.000 electores se ve contrapesada, sin embargo, con la obvia posibilidad de cooptación que da la alternativa de 50 cargos electos, incluso a nivel local (apdos. 3 y 4 del nuevo art. 220). La prohibición del voto preferencial es quizá uno de los aspectos más discutibles de cara a una armonización europea; por otra parte, esta rigidez en la selección de candidatos, al bloquear toda utilización del PE como «trampolín» para una carrera política nacional —como ocurre en otros países— puede resultar paradójicamente favorable a una profesionalización de los eurodiputados (como así parece haberlo entendido el propio PE al respaldar masivamente la candidatura del español Barón a la Presidencia).

V.5. *Una curiosa jerarquización de las diversas convocatorias electorales*

En virtud de los nuevos apartados 5 y 6 que la LO 1/1987 añade al art. 63 de la LOREG, y de la nueva redacción del art. 95.3, en caso de simultaneidad de las elecciones europeas con otras nacionales, autonómicas o municipales, las europeas serán las últimas para decidir la distribución de espacios en los medios de comunicación, pero, en cambio, serán las primeras en el escrutinio, lo que viene a confirmar una cierta concepción de las elecciones al PE como «teloneras» respecto a las «estrellas» de los procesos electorales nacionales.

sale elegido C. Garaikoetxea (Europa de los Pueblos, que recoge 238.528 votos)... Hasta las ¡cuatro! listas «verdes», con más de 400.000 votos (que triplican los de 1987) hubieran obtenido escaño si se hubieran presentado conjuntamente.

V.6. *Representación de las candidaturas, en el procedimiento electoral*

Seguendo el sistema de la LOREG, los partidos que presentan candidaturas designan representantes ante la Administración electoral (Juntas Electorales Provinciales y Central) a efectos de la presentación y proclamación de candidatos, de la confección de papeletas y sobres y del contencioso electoral, sobre el que es competente el Tribunal Supremo (artículo 225).

V.7. *Financiación*

Los artículos 226 y 227 aplican a las elecciones europeas el sistema de la LOREG (designación de administradores, límite de los gastos electorales y criterios para la subvención estatal). Los gastos electorales confirman la prioridad a las elecciones nacionales: 40 ptas. × habitante (+ 20 millones por circunscripción) en estas últimas, frente a 35 ptas. (sin posibilidad de incrementar por circunscripción) en las europeas; las subvenciones, en cambio, son relativamente superiores por cada escaño obtenido en las elecciones europeas, pero en términos absolutos (dado que el número de miembros de las Cortes Generales es casi diez veces mayor que el de representantes españoles en el PE) *el coste total de las subvenciones estatales a las elecciones legislativas nacionales es más del doble que el de las elecciones europeas* (del orden de los 1.000 millones de ptas. en este caso, más de 2.600 millones en aquél).

V.8. *Poder de convocatoria*

Formalmente, el Real Decreto de convocatoria de elecciones europeas es propuesto y refrendado por el Presidente del Gobierno, bajo su exclusiva responsabilidad, aunque previamente ha de deliberar el Consejo de Ministros. Sin embargo, como es obvio, la convocatoria «se realiza de acuerdo con las normas comunitarias» (artículo 218.1), sin que los plazos puedan estar sujetos a requisitos de expiración de mandato; pero sí al requisito nacional de que la fecha de las elecciones habrá de celebrarse entre 54 y 60 días «desde la convocatoria» (38).

(38) Artículo 42 de la LOREG en relación con el 218.

V.9. *Acatamiento a la Constitución*

Los candidatos electos y proclamados deben jurar o prometer acatamiento a la Constitución ante la Junta Electoral central, bajo sanción de suspensión en sus privilegios (artículo 223.2). También en ese aspecto se confirma una primacía de lo nacional sobre lo europeo.

V.10. *Aplicabilidad general de la norma nacional*

Además de la centralización ya señalada del contencioso electoral en el Tribunal Supremo, el nuevo apartado c) (que la LO 1/1987 añade al art. 1.1 de la LOREG) establece la aplicabilidad general de la propia LO 5/1985, a las elecciones de los Diputados del Parlamento Europeo. La norma supletoria es, pues, la nacional.

Este breve análisis de la norma electoral nacional viene, pues, a confirmar, en todos y cada uno de sus puntos, la vigente concepción de *prioridad de la legislación electoral nacional sobre la europea*. El legislador español ha hecho plenamente suya, en suma, la remisión «temporal» que el Acta de 1976 hace a las legislaciones nacionales en materia de procedimiento electoral.

Esta paradójica dialéctica, que a través de unas elecciones y de unas normas más propiamente *nacionales* que «europeas», va creando, sin embargo, condiciones funcionales para que al fin la armonización electoral acompañe la próxima reforma interinstitucional comunitaria, puede aún conocer un decisivo episodio, caso de prosperar la pretensión de que nuestro Tribunal Constitucional solicite pronunciamiento prejudicial al Tribunal de Justicia de la CE, en cuyo supuesto la cuestión del «doble mandato» ocuparía el eje central de la interpretación.

VI. LA INTERVENCIÓN PENDIENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA COMUNITARIO

Contra la Ley Orgánica 1/1987 presentó recurso de inconstitucionalidad el Parlamento Vasco (39). Los motivos de inconstitucionalidad aducidos son la circunscripción electoral única y la prohibición del doble mandato parlamentario.

(39) *RI* núm. 852/1987: cf. *BOE* núm. 165, de 11-6-1987.

No nos detendremos aquí en el fondo del asunto, salvo el anterior análisis, más funcional que jurídico, tendente a demostrar que cabe entender la actual remisión del régimen electoral del PE a normas nacionales como provisional y encaminada a *consolidar el funcionamiento de la institución* parlamentaria europea, de modo que pueda llegarse a armonizar supranacionalmente dicho régimen electoral, según disponen los Tratados. Un sector de la doctrina ha expuesto ya la *compatibilidad de la norma impugnada con la Constitución Española*, basándose en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (40); más dudosa aparece la interpretación del referido artículo 5 del Acta de 1976, en relación con la norma impugnada. Ya se ha advertido que mal casaría una interpretación, rígidamente acorde con el principio de la primacía, de tan transitorio instrumento, que opera una auténtica remisión a los Derechos nacionales como solución temporal al bloqueo político en la armonización del régimen electoral del PE.

Lo que parece evidente es que, «desde el momento en que se trata de la interpretación de una norma comunitaria ciertamente trascendente para el resto de los Estados miembros, debería corresponder su exégesis al Tribunal de Justicia» (41).

Sin adentrarnos tampoco en la debatida cuestión de si los Tribunales Constitucionales son órganos propiamente jurisdiccionales (y, por tanto, sujetos a la obligación contemplada en el último párrafo del artículo 177 CEE), que considero resuelta implícitamente por la jurisprudencia comunitaria, desde Costa/ENEL, y explícitamente por la doctrina de la aplicación *concreta* (y no *abstracta*) del 177 (42), sí cabe expresar preocupación ante la tardanza del Alto Tribunal español en resolver el recurso, lo que ha motivado que, dos años después de la impugnación, se hayan celebrado nuevamente elecciones al amparo de la norma impugnada (43).

(40) DA SILVA OCHOA: *op. cit.*, págs. 485 a 495; véanse en especial las STC de 16 de mayo de 1983 y de 21 de junio de 1985; que cita dicho autor; es en su interpretación «desde el punto de vista del ordenamiento jurídico comunitario»: págs. 495-500, en lo que no concordamos.

(41) DA SILVA OCHOA: *op. cit.*, pág. 499. En efecto, el recurso de inconstitucionalidad del Parlamento Vasco pide que se curse tal recurso prejudicial al Tribunal de Luxemburgo.

(42) G. VANDERSANDEN y A. BARAN: *Contentieux communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1977, pág. 280.

(43) Diversos estudios señalan que la excesiva actividad del Tribunal Constitucional (en particular su desbordamiento en el tema de los conflictos competenciales, que amenazan ya convertirse en una auténtica «revisión» de los estatutos autonómicos

La presentación de tal solicitud de decisión prejudicial, unida, por otra parte, al probable recurso de los «verdes» británicos (que con un 15 por 100 de votos en las elecciones al PE de 1989, no obtuvieron representación alguna) contra el vigente sistema electoral *mayoritario* del Reino Unido, que probablemente dará lugar también a un pronunciamiento prejudicial del Tribunal de Luxemburgo, así como la nueva «entrega» esperada en el folletín jurisprudencial sobre la cuestión de la sede (44), todo ello puede contribuir a dejar en manos de la jurisprudencia comunitaria la viabilidad de la institucionalización del PE como auténtica representación del electorado europeo.

La complejidad de los intereses enfrentados y la inevitable intervención de la jurisdicción comunitaria nos recuerdan así que la construcción europea integra, a través de los mercados y de los sectores económicos, a los pueblos. No en vano la tarea histórica de nuestro tiempo ha sido definida como la superación política del viejo marco de los Estados nacionales: hasta que la primacía del Derecho comunitario no se restablezca en este ámbito, difícilmente podrá considerarse como tal al Parlamento Europeo.

La armonización del régimen electoral del PE, ese antiguo objetivo reafirmado ahora por el Presidente Barón, en el contexto de la reforma institucional que reclama, aparece, pues, como un paso inmediato, pequeño pero trascendente, en la larga marcha de la integración supranacional europea.

Alacant, septiembre de 1989.

y su inevitable protagonismo político, por tanto, pueden estar afectando a la calidad de las sentencias en su principal tarea, que es la resolución de recursos de amparo en defensa de los derechos y libertades: cf. declaraciones del investigador Tomás Gui en *El País*, 17-7-89, sintetizando las primeras 1.176 sentencias del Tribunal Constitucional.

(44) La sentencia del TJCE de 22-9-1988 en los asuntos acumulados 358/85 y 51/86, República Francesa/Parlamento Europeo, reafirmó la competencia del Parlamento para regular su organización interna, y concretamente para crear las infraestructuras necesarias en Bruselas para celebrar reuniones plenas, en particular en el marco de cooperación con el Consejo previsto por el apdo. 2 del art. 149; CEE, tal como fue modificado en el Acta Unica Europea. Habría que añadir al contencioso la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 1989, en base al informe Prag, sobre la sede de las instituciones y el «lugar de trabajo principal» del PE, *tendente a favorecer su implantación en la práctica en Bruselas*. El manifiesto incumplimiento de sus obligaciones por parte de los Estados miembros en este punto, reconocido por la jurisprudencia, y las posibilidades de utilización de los artículos 5 e incluso 175, aparecen ya en el horizonte jurídico inmediato. Luxemburgo ha presentado recurso contra la citada Resolución del PE (asunto 39/89; *DO* núm. C 66, 16-3-89, pág. 9); la reacción francesa es, por el momento, más bien política que jurídica.