

EL PRINCIPIO DE ELECCION DIRECTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

por Angel CHUECA SANCHO (*)

I. INTRODUCCION.—II. EL PRINCIPIO DE ELECCION DIRECTA EN LOS TRATADOS.—III. EL DESARROLLO DE LA IDEA: a) El tratamiento del tema por los jefes de Estado o de gobierno. b) El Informe Tindemans.—IV. EL PARLAMENTO EUROPEO ANTE SU ELECCION DIRECTA: a) El proyecto de 1960. b) Del proyecto de 1975 al Acta por la que se establece el sufragio universal directo. c) Problemas básicos que el Acta suscita.—V. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

Resulta difícil rastrear la idea de elección directa del hoy Parlamento Europeo y antes Asamblea Parlamentaria (1) en la propia Historia de la edificación supranacional. Ello deviene imposible si no se revisan todos y cada uno de los proyectos elaborados desde el Medievo. Ciñéndonos, por tanto, al período más cercano ha de ponerse de relieve que la temática sufre variadas vicisitudes desde la aparición del órgano parlamentario de las Comunidades.

No conviene desdeñar la tarea realizada por la Asamblea común de la CECA, en la elaboración del Estatuto de Comunidad Política, mediante su transformación en Asambleas *ad hoc*. Pero, tras la gravísima crisis subsiguiente al rechazo del Tratado de la CED por la Asamblea Nacional francesa, el protagonismo del órgano

(*) Doctor en Derecho, profesor Adjunto interino de Derecho Internacional en la Universidad de Zaragoza.

(1) Por una Resolución, aprobada el 30 de marzo de 1962, se generalizaba esta denominación, desapareciendo en francés e italiano la nomenclatura de *Assemblée Parlementaire* y *Assemblea parlamentare*. Ello no es óbice para que tanto el Consejo de Ministros como el Consejo Europeo continúen hablando de «Asamblea»; prueba palpable de cuanto afirmamos es la misma Acta por la que se prevee la elección directa. Desde luego, mediante una interpretación literal de los Tratados no cabe referirse a un «Parlamento», pues las Cartas constitucionales no han sido sometidas a revisión en tal sentido; pero la variación en la denominación adquiere un profundo significado si se juzga con la perspectiva proporcionada por el tema que nos disponemos a estudiar.

de la Comunidad carbosiderúrgica decae, hasta ver reducidas sus dimensiones a las de mera espectadora de la preparación de los Tratados de Roma.

Un análisis correcto de la cuestión de la elección directa del Parlamento comunitario debe partir de una interpretación de la actual situación. Y, en la realidad de las cosas, las perspectivas son más bien desalentadoras:

— Verdaderamente el Parlamento Europeo no es una Cámara derivada de los Parlamentos nacionales de los Estados comunitarios. Analizando el modo de designación de sus miembros podría argüirse lo contrario, pero sus poderes no proceden de una delegación directa efectuada por las mencionadas Cámaras. Únicamente partiendo de una sobrevaloración de la delegación indirecta (o sea, de la realizada en el preciso instante de la ratificación de los Tratados) puede encuadrarse el órgano comunitario en la categoría antes reseñada.

— Tampoco se trata de una institución parangonable a una conferencia permanente de los representantes de los Estados, pues sus miembros no se someten a las indicaciones del ejecutivo de su país. En este mismo orden también su conceptualización como uno o varios grupos de comités de expertos resulta inadecuada, porque desarrolla funciones no solamente técnicas, sino también de control político.

— La representación de los pueblos europeos por el actual Parlamento resulta escasa. Ello se demuestra en principio en el hecho de que la designación indirecta de los parlamentarios los desvincula de las sociedades a las que habrían de representar; el actual modo de designación, o elección de segundo grado, confiere a este órgano un carácter semidemocrático, a la vez que resta credibilidad a las constantes demandas de ampliación de sus poderes. Igualmente se concluye la falta de representación de los pueblos europeos por el Parlamento comunitario partiendo de los datos sociológicos aportados por el examen de las campañas electorales nacionales. Desde luego los partidos políticos que, en cualquier período electoral, se muestran anticomunitarios descienden en número y en peso específico de manera paulatina (2); pero la posibilidad de participación de un candidato en dicha institución apenas si cuenta a la hora de una renovación de los representantes nacionales, porque su inserción en él se presenta como muy futurible e incluso como aleatoria.

Los anteriores datos nos empujan a afirmar que actualmente el Parlamento Europeo carece de una auténtica, propia y definitiva representatividad de los pueblos integrados. Desde este punto de vista, al encontrarse desligado del carácter del que gozan los Parlamentos estatales, ha de concluirse que hoy el órgano parlamentario se representa a sí mismo (de modo semiexclusivo, si no de manera absoluta). Al no responder cíclica y directamente de su gestión ante la opinión pública, apenas si se ha traspasado el umbral nacional.

El anterior juicio puede ser reputado falto de objetividad, demasiado parcial, o fundamentado solamente en el examen de algunas de las características del Parlamento Europeo. Pero un atento análisis comparativo, tanto del número de

(2) La constatación sirve, principalmente, para los antiguos Seis, más habituados a la filosofía y a los métodos de la integración.

facultades como de la importancia efectiva de las mismas entre ésta y las restantes instituciones básicas es concluyente en la dirección anotada.

Precisamente en la misma perspectiva nos encontramos siempre con una objeción, durante largo tiempo esgrimida por ciertos partidos políticos: ¿Cómo traspasar poderes, por ejemplo, en el ámbito legislativo, a un órgano tan insuficientemente representativo de los intereses de los pueblos comunitarios? Observando además que los actuales depositarios de tales poderes son (en parte, al menos) los Parlamentos nacionales elegidos, ¿no resultaría la operación un dar la espalda a los sistemas democráticos, una depreciación de los mismos? Sintetizando esta corriente, nacería una nueva **tecnocracia** a cuyos oscuros designios hubiera ido encaminada toda la acción y el pensamiento de los europeístas desde el instante mismo de la presentación de sus pretensiones; el método monnetiano serviría (en última instancia) para difuminar los rasgos democráticos (3); los principios que informan los preámbulos de los Tratados (en especial los de Roma) cumplirían exclusivamente la función de anotaciones marginales a los textos, anotaciones a las que los «nostálgicos» de la libertad podrían acudir de vez en cuando. Resulta, sin embargo, trascendente el olvido, por quienes utilizan estas argumentaciones, de algunos preceptos contenidos en los textos; a ello se une la insuficiente o nula valoración de la implicación política que el fenómeno integrador desarrolla y que se hace perceptible cuando se observa globalmente.

II. EL PRINCIPIO DE ELECCION DIRECTA EN LOS TRATADOS

A superar las dificultades nacidas de la actual situación se dirige el impulso que la idea de la elección directa ha alcanzado desde hace un tiempo. La concepción no es nueva, puesto que aparece ya en el Tratado de la CECA, aun cuando sus límites allí sean inconcretos; así su artículo 21 afirma que los delegados en la Asamblea lo son o bien por designación del Parlamento respectivo o bien **elegidos por sufragio universal directo**. La opción, verdaderamente discrecional para cada uno de los Estados partes, habrían de orientarla éstos en un único sentido (alcanzando la unanimidad que tantas veces rechazan) mediante la aplicación del primer método; siendo mucho más fácil que la elección, la fórmula de la designación unía a ésta otra virtud, cual era la de suponer una menor oposición de los siempre perseverantes nacionalistas.

Durante la etapa transcurrida entre el 18 de abril de 1951 y la firma de los Tratados de Roma la concepción sufre los vaivenes que padece todo el proceso de integración. En el Tratado de la CED se insta en idéntico sentido, a pesar de que se mantienen las dudas puestas de manifiesto en la primera organización supranacional; el artículo 38, 1, a), del texto por el que se establecía la Comunidad defensiva preveía una Asamblea «elegida sobre una base democrática». Del tenor

(3) Obsérvese que en la Declaración Schuman aparece tan sólo la Alta Autoridad. La adición de la Asamblea común (al primitivo esquema de la CECA) se debe, según Paul REUTER, al deseo de obviar la dificultad (vid. en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 81, 1952-II, *Le Plan Schuman*, págs. 564-565).

literal del mencionado precepto claramente se concluye la no admisión (de manera nítida) de la elección directa. Justo es, aun contando con ello, disculpar a sus redactores, pues (a la luz de las resistencias levantadas por el tema de la defensa) la iniciativa del sufragio universal hubiera favorecido la enconada discusión, poniendo en peligro incluso las realizaciones habidas en el ámbito del carbón y del acero.

Los Tratados de Roma (4) remachan la idea del artículo 20, del signado en París. De acuerdo con los mismos los parlamentarios serían «representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad» (5), términos difícilmente admisibles si se reconsidera la procedencia de los miembros del Parlamento Europeo, o sea su elección de segundo grado.

Aunque la anterior cuestión alcance un excepcional valor, ha de constatarse que los textos firmados en la capital italiana implican un avance incuestionable. Y ello porque la opción admitida en el Tratado de la CECA se ve relegada a un plano muy secundario; ciertamente los parlamentarios continúan siendo elegidos por las correspondientes Cámaras de los Estados (arts. 138 y 108, apartado 1), pero se trata (si se interpretan correctamente y en su totalidad ambas normas) de una medida transitoria, provisional hasta tanto no se logre el objetivo subrayado por los dos artículos, la elección directa. La ubicación del párrafo 3.º de tales normas es incorrecta y podría originar erróneas interpretaciones, considerando cuestión principal a la secundaria; ciertamente la dinámica interna de las instituciones eurocomunitarias empuja hacia la democratización del órgano parlamentario.

Es imposible negar que en un momento u otro de la vida del conjunto comunitario los apartados número 3 de los artículos reseñados habían de convertirse en operativos. Afirmar lo contrario equivalía al establecimiento de una división inadmisibles en la interpretación de las Cartas constitucionales; pues de un lado se localizarían las normas que los Estados parte estarían dispuestos a desarrollar y a traducir a la realidad, mientras en la otra orilla podrían vislumbrarse aquéllas que **ex origine** serían consideradas caducas o servirían de manera casi exclusiva para ser ensalzadas en ocasiones memorables. Desde la segunda óptica se reafirmaría la **nula incidencia política** de los textos por los que se institúan las tres Comunidades, mediante una identificación de los objetivos del fenómeno con una tarea meramente económica; y dicha tesis, actualmente, resulta insostenible.

El tránsito de las palabras a la realidad (aún no efectuado totalmente) ha presentado grandes dificultades. En múltiples ocasiones se ha extendido la pretensión de convertir en cenizas los artículos 138 y 108, bajo pretextos de orden jurídico, que ocultaban barreras políticas.

(4) Nos abstendremos de enfocar la cuestión desde la óptica del Estatuto de Comunidad Política. La visión bicameral de tal Estatuto, la elección directa de una sola de las dos Cámaras y la compleja problemática derivada de una incorrecta separación de funciones entre el Senado y la Cámara de los Pueblos nos alejarían del tema. Sobre todo ello interesa consultar la obra de Fernand DEHOUSSE, titulada *L'Europe et le Monde. - Recueil d'études de rapports et de discours*, I.G.D.J., París, 1960, págs. 339-342, 367-370, etc.

(5) Artículos 137 y 107 de los Tratados de 1957.

La corriente, que parte del primitivo artículo 21 del Tratado de la CECA, alcanza su cénit en los de Roma. En los preceptos a los que nos referimos se encuentra el fundamento de todo el proceso posterior, puesto que en los artículos 138 y 108 se posibilita la celebración de unas elecciones auténticamente europeas. Pero las mismas normas contienen una serie de problemas que han dificultado la marcha:

— Se plantea, en primer término, la cuestión del procedimiento electoral. Según el apartado 3.º de los mentados artículos, el procedimiento ha de ser **uniforme en todos los Estados miembros**. Las importantes dificultades (jurídicas y políticas) que ello conlleva tienen su origen en la diversidad de sistemas existentes en los Estados comunitarios; partidarios unos del sistema mayoritario, otros pretenden la extensión de la regla proporcional a todo el conjunto. Ha de destacarse, en este sentido, que quienes se oponen realmente al avance del proceso esgrimen el argumento de la uniformidad, erigiéndose en defensores de la legalidad y en los únicos intérpretes auténticos de los Tratados: Si no se aborda el tema desde esta posición uniforme se infringen (según ellos) las normas contenidas en las Cartas constitutivas; defendiendo los Tratados, se aferran a sus convicciones, las únicas salvíficas...

— Un problema no menor aparece si se conectan los párrafos 1.º y 2.º de tales artículos. El Parlamento Europeo ha de elaborar los correspondientes proyectos, a fin de llegar a la meta, pero es el Consejo de Ministros (decidiendo por unanimidad) el que establece la regulación definitiva de la elección. No se obliga, sin embargo, al órgano intergubernamental a decidir en un plazo determinado, circunstancia que puede originar la inhibición del mencionado Consejo (6).

— La cuestión ha de conectarse también con los métodos de decisión del órgano ministerial; al tener éste que regular la materia por unanimidad, el proyecto enviado por la Cámara sufrirá profundas modificaciones que alcanzarán hasta el límite en el que las voluntades estatales concuerden; puede verse, por tanto, desnaturalizado en alguno de sus principios fundamentales, ya que el Consejo procurará alcanzar su decisión (en el supuesto, insistimos, de que opte por examinar el texto parlamentario) mediante el habitual sistema de negociación. No ha de concluirse que calificamos peyorativamente la acción del Consejo, por cuanto el texto por él examinado debe ser ratificado por los Parlamentos estatales, circunstancia que obliga a asumir la tarea con un realismo carente de cualquier connotación utópica.

— Cuestión diferente (de trascendencia fundamentalmente política) es la del número de escaños a atribuir a cada país. Si en el Tratado de la Comunidad carbosiderúrgica eran 18 para la República Federal, Francia e Italia, 10 para holandeses y belgas y 6 para el Gran Ducado (clave que, para los tres primeros Estados, calca el esquema propio del artículo 26 del Estatuto del Consejo de Europa), con posterioridad se aplica un índice corrector a todos los países a excepción de Luxemburgo. En un Parlamento elegido, el principio que habría de regular la cifra de representantes a atribuir a cada Estado debía hallarse en conexión con la población de aquéllos; pero no era conveniente interpretar la regla con criterios rígidos

(6) La hipótesis es real, como lo demuestra la vía muerta en la que el Consejo mantuvo al proyecto aprobado el 17 de mayo de 1960 y **jamás examinado** por el colegio ministerial.

pues, aun estando en la senda que conduce a una federación, nos encontramos todavía demasiado alejados de ella como para aplicar de modo exclusivo la norma demográfica.

Si estos problemas era posible plantearlos de forma teórica en el instante de la firma de los Tratados de Roma, con el transcurso del tiempo han adquirido corporeidad. De ahí que la marcha hacia el sufragio comunitario haya sido embarazosa, transformada en algunos momentos su ruta en impracticable; venciendo las resistencias de unos y de otros (7) la idea se abre paso, aportando a la vez una gran esperanza a quienes tienen fe en los destinos de una Europa unida.

III. EL DESARROLLO DE LA IDEA

La pasividad ministerial ante el proyecto de 1960 empuja al órgano parlamentario hacia la presentación de un recurso en base al artículo 175 del Tratado de la CEE (8), en 1969. El asunto no llega al Tribunal porque el Consejo maniobra a tiempo al anunciar su presidente que sería reexaminada la cuestión por el Comité de Representantes Permanentes (9).

La acción parlamentaria únicamente merece un escueto párrafo en el comunicado que sigue a la reunión de jefes de Estado o de gobierno, celebrada en La Haya en 1969. No se pretende (teóricamente) negar la validez del principio, pero se admite de un modo tan limitado y como un futurible tan difícil de convertirse en realidad que en la práctica se logra el resultado de su negación casi absoluta (10).

(7) En Francia, en esta cuestión, se repite curiosamente la alianza entre gaullistas y comunistas que ya apareciera ante la ratificación del Tratado de la CED; incluso en el interior de los mismos partidos se producen divergencias. Pero solamente de manera parcial es admisible la comparación con la querelle de los años cincuenta, porque las resistencias que entonces provocara el rearme germanooccidental carecen de par en el supuesto de la unión directa.

(8) Se trata del recurso de carencia, previsto por ésta y las normas concordantes (arts. 35 y 148 de los otros dos textos). Sobre la admisibilidad de un recurso de este tipo, presentado por el Parlamento, puede verse G. VANDERSANDEN-A. BARAV, *Contentieux communautaire, préface* de W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Bruylant, Bruxelles, 1977, págs. 238-239; en esta cuestión las discrepancias doctrinales son profundas.

(9) La idea es expuesta por F. Dehousse en la sesión de 12 de marzo de 1969 (vid. Boletín CE número 5, 1969, páginas 90-92, donde se sintetiza el debate parlamentario de tal sesión); el Parlamento vuelve sobre el asunto el 3 de noviembre del mismo año, aprobando una Resolución en cuyo apartado 2, F, solicitaba a la «cumbre» realizar el sufragio universal en base al proyecto de 1960 (el Boletín CE del mismo período anual incluye el texto en sus págs. 108-109). Una cronología de los hechos puede verse en DELL'OMODARME, Marcello, *Ruolo e azione del Parlamento Europeo per l'elezione a suffragio universale diritto dei suoi membri*, págs. 39-41 del vol. colect. *Il Parlamento europeo e il problema della sua elezione a suffragio universale*, Giuffrè, Milano, 1973.

(10) Vid. en A. TRUYOL Y SERRA, *La integración europea (Idea y realidad)*, Tecnos, Madrid, 1972, páginas 194-197, el comunicado. Los términos del párrafo muestran la escasa importancia que los líderes europeos conceden al tema, ya que éste «seguirá siendo examinado por el Consejo de Ministros».

a) **El tratamiento del tema por los jefes de Estado o de Gobierno.**

No otro es el espíritu que reina en la «cumbre» de octubre de 1972, que tiene lugar en la capital francesa (11). Se expresan deseos y se dan hechos que refuerzan los poderes de control de la «Asamblea Parlamentaria», pero no aparece atisbo alguno que haga suponer un mínimo de voluntad de alcanzar el estadio de la elección directa; los líderes europeos del momento se abstienen incluso de pronunciarse sobre un hipotético *terminus a quo*. Para la conferencia el tema no merece una reflexión en profundidad; los correspondientes preceptos de los Tratados nada cuentan. Y ello aun cuando no era preciso insertar un nuevo principio ni someter los textos a una profunda revisión en tal sentido, pues aquél se encontraba en las mismas Cartas constitutivas (12).

En justicia han de adjudicarse responsabilidades a quienes las contrajeron; y en este orden de cosas el Parlamento ha caminado por una vía equivocada, esforzándose más en la ampliación de sus poderes que en la democratización. Por otro lado, su acción política ha sido siempre de muy reducidas dimensiones, sin apenas profundizar en el sentido y la dirección que había de tomar el fenómeno; y, además de limitada, dicha acción ha pecado de teórica, sólo reflejada en un debate que carecía de incidencia en el encauzamiento de situaciones concretas.

Tal acción política se presta a un análisis comparativo con la efectuada por los Parlamentos nacionales de los regímenes pluralistas. En ellos el Parlamento se orienta más en el sentido de un control del ejecutivo que en el de una estrecha colaboración con aquél; en la realidad europea, por el contrario, se advierte una «orientación consensual de la acción política al nivel del Parlamento europeo», en términos de Slotis (13), lo cual explica (aunque no lo justifique) el tan frecuente silencio de esta institución en momentos importantes de la vida comunitaria.

La última «cumbre», celebrada en París en diciembre de 1974, aborda el aspecto sustantivo de la institucionalización de las reuniones de jefes de Estado o de gobierno en el Consejo Europeo; para nuestro estudio interesa más el índice revelador del sufragio comunitario. Los líderes del Viejo Mundo hacen progresar **realmente** la idea de la elección, circunstancia favorecida por el cambio de gobierno en Francia; Giscard ajusta los objetivos de la política europea de su partido a la realidad del momento.

Por primera vez los jefes de Estado o de gobierno fijan el *terminus a quo*, subrayando que la elección «debería tener lugar a partir de 1978» (14). A pesar

(11) El texto íntegro de su comunicado puede verse en **RIE**, enero-abril 1974, págs. 491-498; es el aspecto del reforzamiento institucional el que se examina.

(12) No puede afirmarse lo mismo de todos los problemas conectados con la aplicación de este principio; la ampliación de poderes o el incremento y la distribución de escaños son cuestiones a calificar como revisión de los Tratados y no como mero desarrollo de los mismos.

(13) Vid. *L'avenir du Parlement européen*, Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch, tomo II, L.G.D.J., París, 1972, pág. 459.

(14) El comunicado está en castellano en **RIE**, mayo-agosto de 1975, págs. 611-618. El párrafo número 12 se refiere a las elecciones europeas.

de valerse del condicional la «cumbre», en esta ocasión, aborda en profundidad la cuestión de la legitimación democrática de las instituciones comunitarias, novedad que justifica el optimismo dentro de unos cauces moderados (15). El acercamiento del principio a su existencia objetiva deviene así la semilla arrojada a tierra fértil, cuya fructificación no se hará esperar.

Examinando la formulación dada en diciembre de 1974 encontramos totalmente colmadas las aspiraciones del órgano parlamentario. Efectivamente, por una Resolución de éste, aprobada el día 9 de dicho mes, se solicitaba que la elección se produjese **a más tardar** en 1980 (16). En la diferente formulación de ambos textos se oculta un también diverso estado de ánimo a la hora de su redacción: Mientras los jefes de Estado fijan la fecha inicial, el órgano parlamentario se muestra reservado, casi tímido. Su experiencia probaba palpablemente hasta qué punto sus esfuerzos habían sido baldíos, topando siempre con el silencio del Consejo de Ministros; *sin duda ahí radica el nexo fáctico que explica la actitud un poco desesperanzada del Parlamento.*

Pero no se agota aquí la problemática suscitada en esta materia por la «cumbre» de París. En efecto, ésta espera «con interés las propuestas de la Asamblea», sobre las que el Consejo podría decidir en 1976 (17). En tales circunstancias era posible que la institución semirrepresentativa reenviase al Consejo al examen del proyecto de 1960; a pesar de todo, la adecuación de parte del articulado de aquél (18) señalaba la necesidad de volver sobre la cuestión, remodelando la primitiva propuesta.

De manera no menos clara se refiere el comunicado al tema, en principio jurídico, pero de acusados perfiles políticos, del número de representantes a elegir por cada Estado miembro. Predicar una igualdad absoluta equivalía al fracaso más rotundo; de ahí que hubiera de aproximarse lo más posible lo que Reuter denomina la «ponderación de derecho» a la «de hecho» (19); en la operación era necesario respetar los intereses de los Estados menores de la Comunidad sin desestimar las legítimas aspiraciones de los demográficamente más importantes. Con todo, el comunicado no iba a fijar *in situ* la distribución de los escaños; largos meses de propuestas, contrapropuestas y divergencias habían de conducir a la solución.

La ampliación de las competencias de la institución parlamentaria resulta lógica desde el instante de su elección, pues un Parlamento elegido no se conformará con el cumplimiento de las funciones que le asignan los textos actuales. Pero tampoco aquí era posible algo que traspasara los límites de una indicación

(15) F. DEHOUSSE, *Réflexions à propos des élections européennes de demain*, RMC 1975, págs. 52-55, principalmente. Para el europeoista belga la fórmula «a partir de 1978» era «la más respetuosa de la realidad» (pág. 53).

(16) Puede verse en *Bol. CE*, núm. 12, 1974, págs. 6-7.

(17) Sobre la denominación del órgano parlamentario, cf. *supra* nota 1. Cabe discutir si el Consejo al que se refiere el comunicado es el de Ministros o el Europeo; tratándose de una materia política (aunque extraída de los Tratados), la tesis correcta parece la segunda.

(18) El número de representantes elegidos por cada Estado (art. 2) necesariamente había de considerarse excesivo en la Comunidad de los Nueve, resultaba caduco el artículo 3, por el que un tercio de los parlamentarios continuarían siendo designados por los Parlamentos estatales, etc.

(19) Vid. la pág. 9 de su *préface* a la obra de B. LJUBISAVLJEVIC (*Les problèmes de la pondération dans les Institutions européennes*, Sythoff, Leyde, 1959).

general, como hacen los miembros de los ejecutivos al subrayar la futura participación parlamentaria en el proceso legislativo de la Comunidad Europea; y es que el mecanismo integrador avanza con lentitud, sin forzar la marcha, porque lo contrario puede producir un descalabro irreparable.

El párrafo número 12 ha de considerarse como una declaración de intenciones. Ello no supone juzgarlo negativamente, pues aporta precisiones hasta entonces inexistentes, y de él parte una corriente capaz de desembocar en el sufragio universal directo. Acaso su mayor virtud se encuentre en el pragmatismo del que nace gala; pragmatismo que desciende hasta la tierra sin caer en la sima de los buenos deseos que nunca se realizan.

b) El Informe Tindemans.

Pocas novedades aporta el Informe preparado por Leo Tindemans, titulado *L'Union européenne*. En su base subyace, desde luego, la idea de la elección directa; se parte de ella como de algo ya alcanzado, participando del optimismo inyectado por la última «cumbre».

Desde una perspectiva global (20) el Informe del político belga sintetiza y dirige (por el instante) la pugna entre federalistas y funcionalistas; la Europa actual no está en condiciones de orientarse **inmediatamente** por una vía federalista, pero no es menos cierto que la visión mecanicista inmanente al método funcional se ha visto desmentida en la realidad, pues la solidaridad de hecho surgida de la solidaridad de producción (sirviéndonos de la terminología de la Declaración Schuman) no ha desembocado en Comunidad o unión política alguna.

Precisamente en la dirección de la **mutación cualitativa** (que el Informe predica) se proponen unas medidas que no suponen modificación de los Tratados junto a otras que la aceptan (21). El principio del sufragio europeo se enmarca en el primer grupo; la cautelosa petición de ampliación de las competencias comunitarias (reconociendo, primero, una facultad de iniciativa sobre la definición de las políticas comunes, a transformar posteriormente en «un verdadero derecho de iniciativa») ha de encuadrarse en el segundo.

Puede extrañar que se hable de cautelas; pero, recordando que la «cumbre» de 1974 ya preveía otorgar al Parlamento algunos poderes en el proceso legislativo de la Comunidad, la extrañeza desaparece. De hecho el Informe respeta escrupulosamente el poder decisorio que, a la hora de legislar, corresponde al Consejo de Ministros y a la Comisión; no queda abierto ni un resquicio por el que el Parlamento pueda intervenir en dichas materias. Otras eran las intenciones de la Cámara comunitaria en su Resolución sobre la Unión europea (22), pues incardi-

(20) En nuestro país ha estudiado el tema el Prof. TRUYOL (vid. *El Informe Tindemans*, R.E.D.I., número 1, 1976, págs. 91-97, y *Las incidencias institucionales del Informe Tindemans*, RIE, mayo-agosto 1976, págs. 301-325). Una síntesis del *Rapport* puede verse en *Comunità Internazionale*, 1976, páginas 31-35 (*Brevi cliche al rapporto Tindemans*, RELI), mientras una visión negativa se observa en Jean BURNER, *Rapport Tindemans: Une tentative mort-née de faire l'union politique de l'Europe*, RMC, número 202, 1976, págs. 548-550.

(21) A. TRUYOL, *Las incidencias...*, págs. 304-305.

(22) Adoptada el 10 de julio de 1975, su texto puede verse en *Bol. CE*, Supplément 9/75, págs. 10-13.

nando en las estructuras del conjunto europeo las bases del pluralismo y la democracia, solicita su participación en el poder legislativo «al menos a título paritario».

En el mismo documento la institución representativa se pronuncia por un reforzamiento general de sus poderes, hasta el instante en el que se establezca la Unión, o sea, hasta 1980. Brilla con luz propia, por ser inmediatamente realizable, la participación «en la nominación de los miembros de la Comisión», método dirigido a resaltar la legitimidad democrática de aquélla; y también aquí el democristiano belga se muestra reservado porque tan sólo concede al Parlamento la confirmación de la designación del presidente de la Comisión, sin prever qué sucedería en el supuesto de que el órgano parlamentario se negase a confirmarla. Además de la casi nula concesión que ello implica, hemos de concluir con TRUYOL (23) que responde «el órgano que ya no tiene el poder efectivo», hecho justificado por la variación del contenido de las competencias observable entre la Alta Autoridad y la Comisión posterior; permanecen fuera de la órbita de la responsabilidad ante el Parlamento el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo, órganos que detentan los poderes ejecutivos. Desde luego habrá de precisarse que los problemas que suscitaría hoy la responsabilidad de los ministros y los jefes de Estado o de gobierno serían tan agudos que (de plantearse en la actual estructura institucional) dislocarían las instituciones comunitarias; en palabras de Dehousse, la situación «sería muy próxima a la imagen de un auténtico Estado, federal o de otro tipo, y todavía no nos encontramos ahí...» (24).

En las circunstancias del momento presente la responsabilidad del Consejo de Ministros conduciría a un debilitamiento de los ejecutivos nacionales o, en otros términos, sería un modo de pasar del plano estatal a la conformación de un Estado comunitario. Enfocando el problema desde la perspectiva del Consejo Europeo (además de debilitar a los ejecutivos nacionales, circunstancia no del agrado de éstos) a lo anterior se sumaría el hecho de que se produciría un grave enfrentamiento entre dos legitimidades democráticas; la una, nacida de los ciudadanos votando en las elecciones comunitarias, y surgiendo, la otra, de la elección de cada uno de los miembros de dicho Consejo en sus respectivos países. Evidentemente las objeciones actuales desaparecerán el día en el que el hoy conjunto europeo haya desaparecido, para configurarse (en sustitución de éste) un Estado comunitario (25).

Las tomas de posición de los políticos de los Estados integrados ante el Informe Tindemans contrastan vivamente con las escasas novedades que aquél implica en materia parlamentaria (26). Pronunciarse a favor o contra la elección, solicitar el escrutinio mayoritario o pedir el proporcional, etc., ha sido una constante de la

(23) En *El Informe Tindemans...*, págs. 96-97.

(24) Vid. *Réflexions a propos...*, pág. 51.

(25) No se trata de hacer conjeturas sobre la forma que pueda adoptar el ente estatal comunitario.

(26) Vid., sobre el tema, una panorámica completa en el artículo cit. de A. TRUYOL, *Las incidencias institucionales...*, págs. 309-317. Jean-Louis BURBAN se ha ocupado de la cuestión en la *RMC*, números 190, 193 y 199 (1976) y 204 (1977), estudiando los criterios sustentados por los giscardianos, los gaullistas, los comunistas y los socialistas, respectivamente.

política eurocomunitaria de los tres últimos años; ello demuestra que la trascendencia de esta temática no ha escapado a nadie.

Una consecuencia directa de esa trascendencia ha de ser la europeización de los partidos políticos. El abandono de la carga nacionalista que algunos de ellos sufren, conduciría a nuevas bases de organización. Pero esto es más bien una previsión de futuro que una realidad, por cuanto el fenómeno apenas si hoy ha traspasado los límites de la intencionalidad.

IV. EL PARLAMENTO EUROPEO ANTE SU ELECCION DIRECTA

No han sido únicamente la opinión pública o los estudiosos de temas comunitarios los que han luchado por la democratización de las estructuras. El Parlamento ha empujado, en ocasiones con todas sus fuerzas, en tal sentido. Ha de recordarse, no obstante, que muchas veces ha pretendido más la ampliación de poderes que la democratización estructural.

a) El proyecto de 1960.

Apenas reunida la Asamblea Parlamentaria, en octubre de 1958, comienza un grupo de trabajo (a cuyo frente se hallaba Fernand Dehousse) a preparar el tema de su elección por sufragio universal; fruto de sus esfuerzos será el «Proyecto de Convención sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria europea por sufragio universal directo», texto presentado en marzo de 1960 y aprobado el 17 de mayo de dicho año (27). El despectivo silencio que el Consejo de Ministros observa frente a él provoca, como anotábamos, algunas acciones mínimas por parte del Parlamento Europeo.

Conviene estudiar ciertas cuestiones que el texto de 1960 suscita, no como recordatorio de otro fracaso, sino como complemento mediante el que se nos ofrece una panorámica bastante más perfecta. Entre aquéllas hay que destacar la relación entre elección y ampliación de poderes, el número de parlamentarios a elegir por cada país miembro, el régimen transitorio establecido entonces y el examen de la adecuación del Proyecto a los Tratados instituyentes.

Perseguir simultáneamente la tarea democratizadora y la ampliación de poderes de la Asamblea había de convertirse en un método retardatario. Como observa SOTIS (28), ello contribuiría a la formación de una red de oposiciones a las dos cuestiones; red (puede añadirse, sin temor a equivocación) que resultaría inex-

(27) El texto, aunque incompleto, se halla en A. TRUYOL, *La integración europea*, op. cit., páginas 149-153. Un examen del mismo lo realiza Riccardo MONACO, en *Lineamenti di Diritto Pubblico Europeo*, 2.ª edic., Giuffrè, Milano, 1975, págs. 43-52, así como Claude LASALLE, en *Le projet de Convention relative à l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct*, A.F.D.I. 1960, págs. 801-816. Los autores del Proyecto no cesan de recordar el Estatuto de Comunidad Política, aunque plantean la estructura desde una posición unicameral, sin trasponer el bicameralismo del documento por el que se pretendía establecer un Estado prefederal; en esta ocasión se opta, por tanto, por un modelo comunitario, que se opone al bicameral, más cercano al pensamiento federalista.

(28) Art. cit., págs. 457 y 462.

tricable durante un largo período de tiempo, sobre todo en base a la constante negativa gaullista a sumarse a la positiva actitud mantenida por los otros cinco Estados en esta problemática. De ahí que sea imprescindible anotar que es a partir del instante en el que los seguidores del General dejan de detentar en exclusiva el poder en su país cuando se posibilita la democratización del entramado institucional. Pero no debemos echar en el olvido la previsión del grupo de trabajo en esta materia, al diferenciar con meridiana claridad ambas perspectivas, buscando la elección directa sin plantear la ampliación de poderes parlamentarios; previsión en la que (indudablemente) juega un importante papel el recuerdo del fracaso de la década de los cincuenta.

Refiriéndonos a la segunda cuestión se discute el criterio que servirá de fundamento a la fijación del número de parlamentarios que habrían de ser elegidos por cada país. Valerse de un método de representación proporcional (con base en los datos demográficos) suponía establecer el predominio absoluto de los grandes Estados comunitarios, esterilizando las posibilidades de representación de los pertenecientes al Benelux; por otro lado se desvirtuaba totalmente el sistema de ponderación que sirviera en los Tratados, provocando una revisión de los mismos. De ahí que, siendo necesario incrementar la representación, el proyecto asuma una clave, triplicándolos; por medio de una aplicación automática y ciega de tal principio, el resultado era la continuación de la hiperrepresentación de Bélgica, Holanda y Luxemburgo; en tal sentido el proyecto de 1960, por excluir totalmente el criterio demográfico, ha de sufrir una severa crítica porque bien está el mantenimiento de la ponderación, pero siempre que de ello no resulte una mayor desigualdad.

Ligada a la anterior temática se halla la consideración como insuficiente del número de parlamentarios. La adopción de la técnica por la que se triplica aquél suponía que la entonces Asamblea pasaría de 142 a 426 miembros. Originábase, de tal modo, un no despreciable problema: Si se observaba la evolución del conjunto comunitario teniendo presente su posible ampliación, podía pensarse que se constituiría una Cámara hipertrofiada en sus propios orígenes. Todo lo anterior era perfectamente válido siempre que no se sostuviese de manera absoluta una consolidación interna de la Europa de los Seis, negando a la vez su vocación hacia el exterior; sin duda mantenerse en una actitud cerrada hubiera devenido peor remedio que los propios problemas que ha conllevado la ampliación.

Destaca asimismo lo que, en términos de MONACO (29) puede calificarse como el **sistema gradual** de la instauración del principio democratizador. El establecimiento de un período transitorio resultaba imprescindible en orden a no levantar las más airadas protestas de los nacionalismos. Bien se cuidará el Proyecto de este aspecto, conteniendo normas que obvian el problema como el artículo 9, párrafo 2, que permite que el régimen electoral sea competencia de cada Estado miembro en un primer momento. La elaboración de un sistema uniforme habría llevado en sí misma un aplazamiento de la elección directa, pues la uniformización de criterios en este terreno no era fácil; por otra parte, la instauración de tal

[29] Op. cit., pág. 45.

procedimiento hubiera conducido a una dualidad de sistemas electorales en determinados países, con las subsiguientes dificultades a nivel estatal y sus reflejos a escala comunitaria.

Aun concediendo gran valor político al método de régimen transitorio, por las razones apuntadas, no cabe, sin embargo, defender algún otro aspecto del mismo. Desafortunada es, al respecto, la idea contenida en el artículo 3; de acuerdo con tal precepto durante el período transitorio un tercio de los parlamentarios continuaría siendo elegido por los Parlamentos estatales. Si se pretendía establecer el fundamento de la idea en la instauración de estrechos lazos entre las Cámaras estatales y el órgano comunitario, el sistema podría parecer válido en principio; pero realmente las personas que accedieran por elección al Parlamento Europeo no debían recibir instrucciones, según el artículo 6; y resulta innegable que, al ser designadas, habrían de verse (directa o indirectamente) influenciadas por quienes depositaron su confianza en ellas, poniendo así en entredicho la independencia de los parlamentarios de la Comunidad. Otra dificultad nacía del hecho de la compatibilidad del mandato europeo con el nacional durante el período transitorio (art. 7, 1); el tercio no elegido hubiera sido admisible siempre que se impusiera la norma de la incompatibilidad de ambos mandatos, y no en el supuesto contrario.

Nuevos problemas se originan asumiendo la metodología del tercio de designación de segundo grado, al revisar el párrafo 1.º del artículo 9, por el que había de ser el nuevo Parlamento (elegido en su mayoría) el que fijara el procedimiento «más uniforme posible». Si en la fijación de ese método se exigía una mayoría reforzada (dos tercios, por ejemplo) cabía suponer que al tercio procedente de las Cámaras estatales se le concedía un derecho de bloquear durante mucho tiempo la uniformización. En el supuesto de que un ataque radical a la idea no produjese los resultados apetecidos, siempre dispondría dicho tercio de un gran margen de maniobra, y podría conseguir que el procedimiento fuera lo **menos uniforme posible, desnaturalizando (en suma) el primer párrafo del artículo 9.**

A no demasiada lejanía de la anterior problemática hallamos, por fin, la cuestión de la inadecuación del Proyecto de 1960 a las normas citadas contenidas en los Tratados instituyentes. Ha de señalarse que el texto había sido elaborado por la Asamblea, por lo que el inicio del proceso no era contrario a aquéllas. No se alcanzaba, sin embargo, el asimismo reiterado procedimiento uniforme; los defensores a ultranza de los textos firmados en París y en Roma encontraban ahí terreno abonado para el rechazo del sufragio universal (30). Quienes mantienen dichas tesis abandonan los normales cauces de crítica a fin de extrapolar la norma de la situación jurídico-política del instante; además de no contar con el problema que supone la dualidad de sistemas electorales, valoran de manera insuficiente la oposición que ciertos sectores europeos manifiestan ante la democratización de las instituciones supranacionales. Por otro lado, olvidan con excesiva celeridad las enseñanzas del pasado, de acuerdo con las cuales ha de preferirse un avance

(30) Esta posición, atenuada, la mantiene Gerardo ZAMPAGLIONE, en *L'elezione del Parlamento Europeo a suffragio universale diretto*, Comunità Internazionale 1969, págs. 589-590.

lento siempre que tal lentitud conlleve seguridad en cuanto al carácter irreversible del proceso se refiere y no esterilice un progreso en ese instante potencial.

El Proyecto de 1960 contiene, por cuanto llevamos dicho, puntos criticables, pero a la vez constituye la piedra miliar del tema de la elección directa. Mediante una revisión a fondo se adecuará el texto a la situación actual de la vida comunitaria; no en vano han transcurrido dos decenios de actividad supranacional y se han creado numerosos y fuertes hábitos de existencia en común.

b) Del Proyecto de 1975 al Acta, por la que se establece el sufragio universal directo.

Las decisiones de la «cumbre» de 1974 no habían de esperar largo tiempo sin encontrar una respuesta por parte de la institución parlamentaria. Ante un tema en el que ésta se veía directamente implicada, su inmediata contestación será fruto de anteriores intentos que no precisaban más que una reflexión en la que se valorasen adecuadamente los avances realizados en cuanto a la vida en común se refiere.

Un mes después de la citada «cumbre» el Parlamento Europeo adopta una Resolución por la que se aprueba el nuevo proyecto (31) que pasará a examen del Consejo de Ministros, cumpliendo las normas de las Cartas constituyentes. El Consejo Europeo, por su parte, logra un acuerdo en su reunión de Bruselas de los días 12 y 13 de julio de 1976 en cuanto al reparto de escaños a adjudicar a cada país (32). El órgano establecido en los tres Tratados (el Consejo Ministerial) aprobará, por último, una Decisión el 20 de septiembre de 1976 que, junto a sus anexos, constituirá la base sobre la que ha de llevarse a efecto la elección (33).

Una de las cuestiones, que se plantean a la luz de esos textos, es por qué se prefirió el método de la decisión (34). Teniendo en cuenta la jerarquía normativa en la CEE, de acuerdo con el artículo 189 de su Tratado, la decisión podrá ir destinada a un Estado o a particulares; atendiendo, por tanto, a este aspecto del destinatario (en el supuesto examinado, exclusivamente los Estados) debería haber bastado cualquier otro medio jurídico que el Tratado pone a disposición del Consejo de Ministros, o sea, el reglamento o la directiva. El método reglamentario encontraría, sin embargo, alguna dificultad en su aplicación por cuanto la obligatoriedad en todos sus elementos habría sufrido un ataque con las reservas que al Acta formulara Dinamarca (en cuanto a la fecha de los comicios) y el Reino

(31) La fecha concreta es el 14 de enero de 1975; su contenido puede verse en la publicación del Parlement Européen, titulada **Elections du Parlement européen au suffrage universel direct, préface** de E. Colombo, **introduction** de S. Patijn, Juillet 1977, Luxembourg, págs. 23-29.

(32) Vid. su texto en el núm. 6 del **BoI. CE**, 1976, págs. 5.

(33) Vid. **JOCE**, L 278, 8-X-1976. Hay traducción castellana en **RIE**, septiembre-diciembre 1976, páginas 889-895.

(34) El mismo método se utiliza ante el ingreso británico, danés e irlandés; pero ello sólo en función del artículo 98 del Tratado CECA. Para valorar la decisión de ampliación ha de observarse que tal acto ocupa (en el sistema de la Comunidad carbosiderúrgica) la cúspide de la prelación de normas establecida en su artículo 14.

Unido y la República Federal (en lo que atañe al ámbito geográfico de aplicación); y valerse de la técnica de las directivas hubiera supuesto una desfiguración de las mismas, ya que su función básica es la armonización o aproximación de legislaciones entre los Estados miembros.

Restaba, pues, el sistema de la decisión aun cuando nos situamos ante normas de valor no general en acto pero sí potencialmente; valor no general en acto por la anotada posibilidad de reservas y por exigirse que pasaran por el tamiz estatal. Pero otro indicio viene a confirmar la tesis de que no estamos ante una decisión habitual, similar, idéntica a las dictadas en otros momentos; el artículo 191 del Tratado CEE subraya que los reglamentos se publicarán en el *Journal Officiel* de las Comunidades, sin exigir dicho requisito para las directivas y decisiones; la Decisión adoptada en septiembre de 1976 y sus anexos han de someterse, por el contrario, a esta publicidad.

De todo ello se deduce que jurídicamente ha de ser calificado el acto del Consejo ministerial como una **Decisión con vocación reglamentaria**. Tal calificación se fundamenta no sólo en el indicio que nos proporciona el elemento de su publicidad, sino también en la teleología de la norma (en sí misma considerada), en su innata inclinación a regular en el futuro la problemática del sufragio europeo en **todos los Estados comunitarios**.

No menores son las cuestiones que plantea la naturaleza jurídica del Acta por la que se establece el sufragio europeo. De la denominación se concluye que no estamos ante un Convenio ni ante un Tratado internacional, hablando en términos estrictos (35). A pesar de la peculiar nomenclatura, que el Consejo de Ministros practica, un juicio más aproximado contrariará la anterior tesis, en base (sobre todo) a una triple argumentación:

— Si el instrumento jurídico comentado gozase de la misma naturaleza que una Decisión, en absoluto exigiría la **aprobación por los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales respectivas**, como subraya la Decisión y recalca el artículo 16 del Acta (en este segundo caso con mayor fuerza, pues ello se constituye en presupuesto previo para su entrada en vigor). Asimilar Acta y Decisión equivaldría a violar la normativa básica que las Cartas constituyentes contienen sobre las decisiones; por otro lado, si cada uno de los actos normativos de este carácter hubiesen de ser sometidos al imperio de las normas constitucionales de cada Estado miembro se paralizaría el funcionamiento de la Comunidad.

— Negar la cualidad de Tratado al Acta y considerarla a la par que la Decisión implicaría, además, desgajar de la primera sus tres anexos, invalidando de esta forma el párrafo 2.º del artículo 15 que les concede *idéntica categoría jurídica* que a la misma Acta. Al conceptuarla como acto comunitario hubieran sido jurídicamente improcedentes las reservas anotadas; y ello aun cuando no afecten al contenido fundamental del documento sino a su **tempus** o a su **locus executionis**.

(35) A esta conclusión llega A. COCATRE-ZILGIEN, en *De l'élection du «Parlement Européen» au suffrage universel direct*, AFDI 1976, pág. 793. Para percibir los límites de dicho juicio hay que anotar que el autor dirige su argumentación a terciar en la polémica desatada en Francia sobre la constitucionalidad de la elección directa.

— El Acta prevé (en el momento en el que se cumpla en su mayor parte, o sea cuando se reúna el primer Parlamento elegido) la derogación de determinadas normas contenidas en las Cartas institucionales (36), según su artículo 14 no otra significación tiene la expresión «devienen caducos». Desde luego no nos encontramos ante el supuesto de un llenar lagunas de los Tratados (en cuyo caso serían aplicables los artículos 95, 235 y 203 de los mismos), sino que ello nos sitúa ante un procedimiento normal de revisión (37) a efectuar según los artículos 96, 236 y 204 de los textos signados en las capitales francesa e italiana. Así se llevaron a cabo revisiones parciales de las Cartas instituyentes, como la fusión de los ejecutivos en 1965, y la modificación de ciertas disposiciones presupuestarias por el Tratado de 22 de abril de 1970, principalmente.

De lo anterior se deduce que el Acta es un tratado o convención internacional. Aun cuando en teoría carezca de existencia jurídica autónoma (formando parte de la Decisión), examinando el fondo (y no tan sólo la nomenclatura) se concluye su innegable carácter de tal.

Una panorámica completa ha de cuestionar por qué el Acta no se adoptó bajo la denominación de Convención, término consagrado por el Parlamento tanto en 1960 como en la actualidad. Sin duda subyacen razonamientos de orden constitucional, inherentes a la normativa de algunos de los Estados miembros (38).

c) Problemas básicos que el Acta suscita.

Una vez más la prudencia obliga a no tratar de manera simultánea la temática de la ampliación de poderes y la cuestión del sufragio universal. Como se afirma en tan numerosas ocasiones, parece fuera de toda duda que un Parlamento procedente de las urnas empujará en el sentido de agotar totalmente las competencias que ahora detenta y de asumir otras que los textos en vigor no le atribuyen; pensar en la elección directa e impedir fácticamente tal ampliación conduce a un esterilizar, en sus orígenes, la acción parlamentaria y a un vaciar de sentido el sufragio universal europeo. Mediante una tácita aceptación de la actual situación de las estructuras comunitarias se pasa por alto la problemática derivada de la influencia tecnocrática, así como (en perfecta correlación con ésta) la nula incidencia de la voluntad popular.

Una cuestión, planteada desde la década anterior, es la del número de representantes a enviar por cada país. Si en el proyecto de 1960 se prefería una clave triplicadora, y ni siquiera se entreveía el problema de la proporcionalidad, tal criterio iba a ser corregido por el Parlamento Europeo. Este propone una distribución

(36) En concreto, los artículos 21, 138 y 108 de cada uno de ellos, en sus apartados 1 y 2, pues el apartado 3 es recogido por el artículo 7, párrafo 1, del Acta.

(37) Así lo afirma el *Rapporteur* PATIJN, al comentar el artículo 15 del proyecto aprobado por el Parlamento en 1975 (vid. *Elections du Parlement...*, op. cit., págs. 46-47); evidentemente una derogación no puede asimilarse al acto por el que se colman determinadas lagunas de los Tratados.

(38) El análisis de COCATRE-ZILGIEN lo demuestra para el supuesto francés (vid., en especial, páginas 795-797 de su artículo citado). Recordando la frontal oposición gaullista a la elección, puede hipotetizarse sobre la influencia gala en la adopción de la denominación de Acta y no la de Convención.

de escaños en la que influya de modo visible la demografía, aplicada tanto a los cuatro «grandes» como a los demás, sin discriminación alguna (39). Pero el método iba a ser tan profundamente reestructurado por el Consejo Europeo, que apenas si queda rastro de él en el Acta; un igualitarismo difícil de explicar (salvo que se recurra a motivaciones políticas, enmarcadas en el terreno de posiciones de prestigio) concede al primer grupo de Estados idéntico número de escaños, o sea 81, mientras cierta proporcionalidad se instaura para los demás (40). Se produce de tal forma una falla, por cuanto no se cimenta la clave de distribución en un principio único; la falla demuestra cómo incluso esta materia ha sido asunto semiexclusivo de los Estados, pues ambos Consejos desecharon casi en su totalidad (se mantiene el número de parlamentarios luxemburgueses) las bases que aportara el Parlamento; se prueba también que no han desaparecido las prácticas interestatales y que, en tal sentido, la vida comunitaria lo es menos de lo que muchos europeístas desearan; de manera prospectiva, por fin, es lícito afirmar que a los Estados que se integren en el futuro va a aplicárseles idéntico trato desigual que a los cinco miembros de menor potencia.

Si en este aspecto el Acta es regresiva y claramente discriminatoria, en otro campo ésta y el proyecto parlamentario de 1975 se desembarazan de los obstáculos interpuestos en 1960. La inclusión en el período transitorio del Parlamento elegido de un tercio no sometido directamente a las urnas devenía anacrónica y carente de todo sentido. No era posible argüir que desaparecería una estrecha y necesaria ligazón entre los Parlamentos estatales y el comunitario si se mantenía la compatibilidad del mandato europeo con el nacional (como sucedía entonces y ahora, en virtud del artículo 5 del Acta); es difícil que en la realidad se dé tal divorcio, mediante el cual los dirigentes a nivel estatal se desentiendan de la actividad comunitaria.

Precisamente en la cuestión del mantenimiento del doble mandato, el proyecto de la aún Asamblea Parlamentaria aventaja a los textos actuales: El mantenimiento era (en principio) provisional; la Cámara elegida en sus dos tercios decidiría sobre la continuación o la supresión de la duplicidad (41).

(39) Por el artículo 2 del texto de 14 de enero de 1975, la República Federal, Gran Bretaña, Italia y Francia dispondrían (respectivamente) de 71, 67, 66 y 65 parlamentarios; Holanda y Bélgica contaban con 27 y 23, mientras los daneses, irlandeses y del Gran Ducado serían 17, 13 y 6.

(40) Según el artículo 2, a los Países Bajos sigue Bélgica (25 y 24); la misma distancia de un parlamentario se da entre Dinamarca e Irlanda (16 y 15). Para Jean-Louis BURBAN (*La dialectique des élections européennes*, Revue Française de Science Politique, Juin 1977, pág. 398, nota 25) se parte de la ponderación existente en los Estados y al número de parlamentarios se le aplica un coeficiente (2,25 para los «grandes», 1,75 para los «medianos» —Bélgica dispone de uno menos para igualar la representación de flamencos y valones— y 1,50 para daneses e irlandeses —corregido a favor de Copenhague por mayor población— sin incrementar los seis de Luxemburgo). Dichos coeficientes podrían haber sido cualesquiera otros; desde luego no se tiene en cuenta (en general) la población y ahí radica el problema.

(41) Como subraya su artículo 7, DEHOUSSE (art. cit., pág. 54) observa las dificultades prácticas con las que se encontrarán quienes detenten el doble mandato, si desean cumplir con sus obligaciones de forma responsable, por la sobrecarga de trabajo. Tampoco es desdeñable la necesaria relación que habrá de existir entre el representante y sus electores; al ser las futuras circunscripciones más amplias que las de los comicios nacionales (en el supuesto de que no se adopte el sistema de circunscripción nacional, lo cual sería una dificultad suplementaria en muchos países) crece la entidad de los problemas.

No existen, por otra parte, diferencias sustanciales en cuanto a las incompatibilidades se refiere; a la primitiva lista se añade alguna, consecuencia directa de la aparición de nuevos órganos (en concreto el Tribunal de Cuentas de las Comunidades). El fundamento de todas ellas ha de buscarse en la independencia de la que deben gozar los parlamentarios, definida por vía negativa en el artículo 4, 1.º; su no sumisión a instrucciones juega tanto respecto a las instancias nacionales como con relación a las comunitarias.

La cuestión, finalmente, del voto de los ciudadanos comunitarios no residentes en su país de origen no ha sido enfocada con el realismo necesario (42). El Acta marca un límite en su artículo 8, al señalar que nadie puede votar más de una vez; pero el precepto transcrito ha de relacionarse con el apartado 2.º del artículo 7, según el cual en cada Estado rige su propio procedimiento electoral hasta tanto se fije la uniformidad. La interpretación conjunta de ambas normas podría conducir a negar el voto a los ciudadanos residentes en cualquier país del que no fueran nacionales; si en el Estado A sólo pueden votar los nacionales residentes en su territorio y en el Estado B se da idéntica regla, la negación es evidente, perdiendo la oportunidad de aplicar el principio de elección directa en su totalidad y «sancionando» a las personas que hicieron uso del de libre circulación. De esta forma las elecciones tendrían un carácter menos europeo de lo que los textos afirman, transmutándose en **elecciones nacionales para una Cámara comunitaria** e interponiendo (entre la Comunidad y los ciudadanos) el filtro estatal. Desgraciadamente en este aspecto se ha dejado perder la fuerza expansiva contenida en el artículo 11 del proyecto de 1960; también, por desgracia, el Parlamento se ocupa del problema con injustificada tardanza (43), cuando ya el Acta es una realidad y ha sido adoptada por el Consejo Europeo, razón por la cual difícilmente se evitará el riesgo en los primeros comicios (44).

V. CONCLUSION

Desde luego, durante un largo período de tiempo los asuntos comunitarios han sido «materia reservada» de los políticos, las personas dedicadas a la diplomacia y los funcionarios de cualquiera de las instituciones comunes. El procedimiento decisonal en éstas ha quedado a cargo de dichas capas de población; casi furtivamente se han introducido en los engranajes otros agentes (técnicos o grupos de presión). De ahí que en estos instantes resulte imprescindible la **mutación cualitativa**, e insuficiente la de cantidad.

(42) En su proyecto de 1975, el Parlamento se olvida totalmente.

(43) En el *Journal Officiel des Communautés*, Annexe (Débats du Parlement européen) núm. 218, Juin 1977, págs. 143-167, pueden verse las discusiones habidas el 15 de junio de 1977, que finalizan con la adopción de una Resolución (incluida en el *Journal Officiel* de 11 de julio del mismo año) por la que se solicita que se obvie el problema apuntado.

(44) La dificultad tiene gran importancia si se observan las restricciones que al voto por correspondencia imponen los Estados comunitarios que lo admiten (Dinamarca, República Federal Alemana, Francia, Irlanda y Reino Unido) y si se recuerda que los demás (Incluso Italia) ni siquiera lo preveen (vid. PARLEMENT EUROPEEN —Direction générale de la recherche et de la documentation— *Lois électorales des Parlements des États Membres des Communautés Européennes*, Août 1977, pág. 53).

Una advertencia (deducible de la exposición) es que la elección directa no debe ser juzgada ni como un objetivo cuya potencialidad se agota en el propio acto ni como la panacea de todos los problemas que los comunitarios padecen. Hacerlo así supone un falseamiento de la realidad; por otro lado, cualquiera de las posiciones subrayadas entorpecería gravemente la marcha hacia la Unión.

Mediante una simple constatación se comprueba que el establecimiento del sufragio universal es la acción política de mayor envergadura llevada a cabo en los últimos tiempos, tras el levantamiento de la hipoteca británica que socavaba los cimientos de la Comunidad. Sus resultados no se han de dejar esperar, aun cuando no quepa hacer una valoración exacta de los mismos por el momento.

El efecto democratizador resulta innegable. Pero habremos de interrogarnos con VEDEL (45) si a este efecto corresponderá otro en avance integrador. La afirmativa respuesta, no formulada en términos absolutos, ha de matizarse:

— Si la elección directa se contempla como una medida aislada (extrapolada de su contexto) a la cual no sigue una más amplia participación del órgano elegido en el proceso decisional de la Comunidad, a buen seguro se limita la dinámica que el sufragio universal contiene; dinámica que, por el contrario, puede ser multiplicadora si es acompañada de dicha participación.

— Como advierte el profesor de París (46) «las virtudes integradoras de la institución parlamentaria europea dependen en gran parte de su capacidad de compromiso»; incluso puede añadirse que el compromiso constituye la médula espinal del procedimiento de decisión en la Comunidad Europea, sobre todo desde que permanece intacto el principio de la unanimidad.

Ha de subrayarse con fuerza, no obstante, que un análisis en el que se hable de integración como simple traducción de la supranacionalidad oca de un desconocimiento total de la curva descendente en la que lo supranacional se sitúa en la actualidad. Precisamente por eso hay que valorar de forma muy positiva el esfuerzo de adecuación terminológica que el Informe Tindemans lleva a cabo; realmente nos encontramos lejos del momento histórico en el que fue posible alcanzar la meta, una Federación establecida de manera casi instantánea; caminando, a veces con retrocesos, se ha ido configurando el actual conjunto europeo.

El Acta rompe el clásico dilema, o sea pretender en principio la ampliación de poderes de la institución parlamentaria y solicitar después la democratización, otra de cuyas formulaciones se expresaba en los términos de buscar primero un ejecutivo al que habría de corresponder un legislativo. Inmediatamente se advierte que quienes se valen de esos argumentos esconden, en numerosas ocasiones, una actitud recelosa incluso frente al fenómeno europeo contemplado en su totalidad; anteponen en cada instante el término de cuyas posibilidades se puede dudar más,

(45) Vid. su *Rapport* titulado *Le rôle de l'institution parlementaire dans l'intégration européenne*, presentado al *Symposium sur l'intégration européenne et l'avenir des parlements en Europe*, celebrado en Luxemburgo en mayo de 1974 (págs. 259-261 del vol. publicado por el Secrétariat du Parlement, que recoge las ponencias y un *préface* de C. BERKHOUWER).

(46) *Idem*, pág. 262.

a fin de obscurecer el objetivo e impedir la marcha. De ahí que la desaparición del dilema beneficie de manera palpable al proceso.

Anotemos, para finalizar esta reflexión, el efecto psicológico y político que la elección implica. El acercamiento de la problemática comunitaria a los ciudadanos europeos supone una incardinación en la existencia de cada uno de éstos del principio jurídico de la inmediatividad (47) que el ordenamiento comunitario contiene.

No puede afirmarse (con toda precisión) que tras la elección directa haya aparecido el *civis europaeus*. Pero sin duda la acción supone un gran avance para la transformación del ciudadano francés, británico, belga, etc., en CIUDADANO DE LA COMUNIDAD.

Zaragoza, febrero de 1978.

(47) Una formulación exacta la aporta Dusan SIDJANSKI, al hablar de la «Inmediatividad ascendente del pueblo a la Asamblea» (vid. *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, pág. 61).

NOTAS

