

DE NUEVO SOBRE EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME (*)

Por ENRIQUE ALVAREZ CONDE
y ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. DE LOS TRABAJOS PREPARATORIOS AL ACTA DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 1976.—III. LAS INICIATIVAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME TRAS EL ACTA DE 1976.—IV. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN EL ESTADO DE RESIDENCIA.—CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCION

1. El Parlamento Europeo es un Parlamento *sui generis* (1) que, si bien no dispone, al menos teóricamente, de los mismos poderes de los que son titulares las Cámaras representativas de los Estados democráticos, gracias a su propia dinamicidad va incrementando de modo progresivo su capacidad de

(*) Este trabajo está sustancialmente basado en la ponencia que con el título de «Criterios para la unificación electoral europea» fue presentada en el XIII Congreso de la Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional celebrado en Madrid los días 24 a 26 de noviembre de 1993. Se ha procedido a su actualización, desarrollo de algunas cuestiones y matización de algunos de los juicios en aquélla formulados.

(1) Sobre la naturaleza y posición institucional del Parlamento Europeo véase el trabajo de J. J. LAVILLA RUBIRA: «La posición institucional del Parlamento Europeo en el seno de la estructura institucional comunitaria», en *Noticias/C. E. E.*, núm. 26 (1987), págs. 14-30.

Del mismo autor «La reforma institucional comunitaria en el Tratado de la Unión Europea», en VV. AA.: *España y el Tratado de la Unión Europea. Una aproximación al Tratado elaborada por el equipo negociador español en las Conferencias Intergubernamentales so-*

acción y de influencia en la estructura comunitaria, demostrando quizá la obsolescencia de viejas concepciones monolíticas sobre la institución parlamentaria, cuya crisis de identidad es hoy lugar común entre los tratadistas.

La centralidad progresivamente alcanzada por el Parlamento en el seno de la Comunidad Europea tiene una doble causa. Por un lado, las competencias que ha ido ganando en virtud de las reformas de los Tratados constitutivos, modestas con el Acta Unica Europea, sustantivas con el Tratado de Unión Europea, que han reducido la posición inicialmente omnímoda de los otros órganos comunitarios y han incrementado de manera notable la participación del Parlamento Europeo en el proceso comunitario de decisión a través de un complejo entramado de mecanismos y procedimientos. Por otra parte, la investidura democrática plena derivada de su elección por sufragio universal directo convierte al Parlamento Europeo en la única institución comunitaria que tiene su origen en la voluntad directa de los nacionales de los Estados miembros sin la intermediación de las estructuras estatales, aun cuando la expresión de la misma lo sea a través de un procedimiento electoral todavía embrionario, aun cuando las elecciones al Parlamento Europeo no sean por el momento verdaderas elecciones europeas, sino la suma de doce elecciones nacionales, a pesar de lo cual la dinámica institucional resultante ha sido siempre integradora y supranacional (2). El Parlamento Europeo es, por consiguiente, el garante del carácter democrático presente y futuro del proceso de

bre la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria, Madrid, Colex, 1994, págs. 89-120, trabajo en el que reitera su tesis de que el Parlamento Europeo «no es un verdadero Parlamento. Y no lo es porque sigue siendo cierto que no existe el pueblo europeo al que aquél habría de representar». En la misma línea, M. HERRERO Y R. DE MIÑÓN: «Crisis del federalismo e integración europea», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 69 (1992), pág. 351, y V. EVERLING: «Reflections on the Structure of the European Union», en *Common Market Law Review*, núm. 29 (1992), págs. 1074-1075. I. SOTELO: «La crisis institucional», en *El País*, 15 de junio de 1994, dice que «la debilidad de las instituciones comunitarias europeas proviene de la inexistencia de una sociedad europea que sea algo más y sobre todo algo distinto de la suma de doce o más sociedades nacionales.»

Véase, asimismo, J. SUBIRATS y P. VILANOVA (eds.): *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Ariel, 1984, pág. 13, que señalan que el Parlamento Europeo «ha sido hasta ahora una Asamblea inacabada».

(2) Cfr. J. LODGE: «The significance of direct elections for the European Parliament», en *CMLR*, vol. 16 (1979), pág. 196; J. L. BURBAN: *Le Parlement Européen et son election*, Bruselas, Bruylant, 1979, pág. 91; A. CHITTI-BATELLI: *Il Parlamento Europeo. Struttura, Procedure, Codice Parlamentare*, Padua, Cedam, págs. 79 y sigs.; M. AUCHET y otros: *Les élections européennes de juin 1984: une election européenne ou dix élections nationales*, París, Sorbonne, 1986; J. R. RABIER: «Les paradoxes d'un scrutin: les citoyens de dix pays

construcción europea, como afirmó Sandro Pertini en su discurso ante el propio Parlamento el 11 de junio de 1985 (3).

2. El embrión remoto del Parlamento Europeo es la Asamblea de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada por el Tratado de París de 18 de abril de 1951 (arts. 20 a 24). Los Tratados de Roma de 27 de marzo de 1957, constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) preveían la formación de una Asamblea propia de cada Comunidad, si bien la Convención aneja a los Tratados, las refunde en una sola, la Asamblea Común, que a su vez, sustituye a la Asamblea de la CECA (4), si bien se mantiene el modelo de composición de ésta por delegados de los Parlamentos de los Estados miembros designados por éstos entre sus propios miembros según el procedimiento fijado por cada Estado. Su legitimación se derivaba, por tanto, de las elecciones parlamentarias nacionales.

Ahora bien, los Tratados constitutivos preveían que la Asamblea (5), a la que se encomienda el papel de impulsora del proceso, mediante la formulación de «proyectos» (6), fuera elegida por sufragio universal y directo «se-

élistent le Parlement Européen», en *Revue d'Intégration Européenne*, 1984/1985, núm. 1, págs. 5-32; J. ELIZALDE: «El régimen electoral del Parlamento Europeo: ¿Quiebra en la primacía del Derecho comunitario?», en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, vol. 16 (1989), págs. 812-816. No obstante, recientemente, M. HERRERO Y R. DE MIÑÓN: «Europa: integración sin esquizofrenia», en *El País*, 10 de junio de 1994, ha propuesto volver al sistema inicial de elección directa del Parlamento Europeo por los Parlamentos nacionales, fundándose en que aquél «cumpliría mejor su función».

(3) En VV. AA.: *Discorsi per l'Europa*, Roma, 1987, pág. 394, citado por J. DE ESTEBAN ALONSO: «El Parlamento Europeo: realidad actual y perspectivas de futuro», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (1990), pág. 227, que reafirma este juicio de que «la construcción de la unidad europea se llevará a cabo en la medida en que adopte ese protagonismo (en el proceso de decisiones comunitarias) el Parlamento Europeo».

(4) Sobre los antecedentes del Parlamento Europeo, véase F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Elección en España del Parlamento Europeo*, Madrid, Civitas, 1987, págs. 17-23, y la bibliografía allí citada.

(5) Por resolución del propio órgano de 30 de marzo de 1962 cambia su denominación por la de Parlamento Europeo. De conformidad con el artículo 3 del Acta Unica Europea, el término «Asamblea», utilizado originariamente, se sustituye por «Parlamento Europeo». Conviene subrayar, por otra parte, que contrariamente al sistema institucional general del Tratado en el que el derecho de iniciativa corresponde a la Comisión, en este caso se atribuye expresamente al Parlamento.

(6) El empleo del plural «proyectos» podía ser interpretado como una autorización para la adopción de medidas parciales, si bien resulta más lógico —como dice I. CASCIARO «L'elezione del Parlamento Europeo. Dodici sistemi elettorali attuali ed i progetti per un sistema

gún un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros», cuyas disposiciones deberían ser aprobadas por el Consejo por unanimidad, «cuya adopción recomendarán a los Estados miembros conforme a las normas constitucionales respectivas» (arts. 138.3 Tratado CEE, 21.3 Tratado CECA y 108.3 Tratado EURATOM). La elección directa quedaba, pues, diferida a un momento ulterior, suprimiéndose incluso en los Tratados de Roma la previsión contenida por el artículo 21 del Tratado CECA, a cuyo tenor hubiera cabido que alguno de los Estados miembros instaurara el sufragio universal directo para la elección de los miembros de la Asamblea que, en consecuencia, continuaron siendo delegados de los Parlamentos nacionales.

II. DE LOS TRABAJOS PREPARATORIOS AL ACTA DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 1976

1. En busca del reforzamiento de su legitimidad democrática en el complejo institucional de la Comunidad, la Asamblea inició inmediatamente los trabajos para elaborar un proyecto de convenio que hiciera posible su elección directa, proceso al que no era ajeno, por otra parte, la demanda de asunción de nuevas competencias.

Surge así el primer proyecto de elección directa, el *Proyecto Dehousse*, aprobado, tras una larga gestación e intensos debates en el seno de la subcomisión designada por la Comisión de Asuntos Políticos y Cuestiones Institucionales y en esta misma, por el Pleno del Parlamento Europeo el 17 de mayo de 1960 con el nombre de proyecto de convención sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria por sufragio universal directo (7). Aprobado en forma de resolución, diseñaba un procedimiento electoral destinado a ser regu-

elektorale uniforme», en *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, núm. 24 (1990), pág. 38, que «questa formulazione al plurale concedesse piuttosto al Parlamento Europeo di ripetere nel tempo il suo potere di "elaborare progetti", anche per far fronte ad eventuali "broccature" a cui i progetti stessi fossero andati incontro».

(7) Sobre el *Proyecto Dehousse*, véase VV. AA.: *Les élections européennes au suffrage universel direct (colloque)*, Bruselas, 1960; «Pour l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct», en *Recueil des documents édité par le Parlement Européen*, Direction Générale de la Documentation Parlementaire et de l'Information, Luxemburgo, 1969; F. DEHOUSSE, en VV. AA.: *Droit des Communautés Européennes*, Bruselas, 1969, págs. 285 y sigs.; A. CHUECA SANCHO: «El principio de elección directa del Parlamento Europeo», en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 2, vol. 5 (1978), págs. 439 y sigs. Véase, asimismo, E. ALVAREZ CONDE: «El sistema electoral en las elecciones al Parlamento Europeo», en VV. AA.: *Jornadas de Derecho Parlamentario*, 1993, Congreso de los Diputados (en prensa).

lado por los Estados miembros, estableciendo la necesidad de una ley electoral, sustancialmente idéntica en los Estados miembros, si bien subrayando que «la noción de uniformidad no es sinónima de la de identidad», de manera que asumía que podrían existir algunas diferencias. Disponía la elevación de los 142 miembros de la Asamblea Común a 426, todos ellos elegidos por sufragio universal directo. No obstante, preveía la instauración del principio democratizador de modo gradual incorporando una discutible cláusula transitoria, de término incierto, en cuya virtud dos tercios de los parlamentarios serían electos directamente, reservándose la elección de un tercio de los parlamentarios a los Parlamentos nacionales y reconociendo la competencia de los Estados miembros para regular transitoriamente el régimen electoral. El mandato de los representantes electos directamente se establecía en cinco años, mientras que el de los designados por los Parlamentos nacionales se vinculaba al mandato parlamentario nacional o al período para el que fueron elegidos. Por la propia lógica de la cláusula transitoria se aceptaba la compatibilidad entre el mandato nacional y europeo. El proyecto, finalmente, atribuía a los Estados miembros la competencia para el establecimiento del régimen electoral durante el período transitorio. A su incierto término las elecciones habrían de regirse por el procedimiento uniforme que al efecto debía establecer el Parlamento Europeo.

Tras el pronunciamiento favorable de la Asamblea, el proyecto se trasladó al Consejo de Ministros de la Comunidad, en cuyo seno fue bloqueado de modo sistemático por la Presidencia de la República francesa, partidaria de reducir la Comunidad a una mera Unión de Estados, durante casi quince años. El pacífico *tour de force* entre ambas instituciones, en un clima político poco propicio a un Parlamento directamente elegido, se saldó sin víctimas ni triunfadores, pues la Asamblea se limita el 12 de marzo de 1969 a adoptar una resolución en la que se expresaba la posibilidad de formular un recurso de carencia contra el Consejo previsto para los casos de violación de los Tratados por omisión en la adopción de decisiones del Consejo o de la Comisión y cuya legitimación activa corresponde a las tres instituciones comunitarias, a los Estados miembros y a los particulares, si bien estos últimos sólo pueden impugnar las omisiones de carácter obligatorio que comporten la violación de un derecho subjetivo o un interés legítimo (arts. 175 Tratado CEE y 148 Tratado EURATOM). La amenaza no se concretó y, a la vista de la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 1985 en un recurso de esta naturaleza formulado por el Parlamento Europeo contra el Consejo (asunto 13/1983) en relación con la política común de transportes, no resulta previsible la estimación de la pretensión parlamentaria de obligar al Consejo a dictar la correspondiente disposición sobre el procedimiento electoral uniforme

del Parlamento Europeo, pues si bien —a tenor de esa sentencia— el «grado de dificultad de la obligación impuesta a la institución en causa» no puede ser tenida en cuenta, no es menos cierto que el poder de apreciación reconocido por el artículo 138 Tratado CEE para la ejecución de esa obligación y, en consecuencia, para dictar esa norma, constituye un obstáculo para constatar una carencia insuficientemente definida para ser justiciable. La misma redacción condicional del artículo 138 Tratado CEE refuerza esta idea de que la ausencia de unas disposiciones que «deberían ser aprobadas por el Consejo» no constituye necesariamente una carencia cuya naturaleza está suficientemente definida como para ser judicialmente exigible.

2. La llegada en 1973 de Valéry Giscard d'Estaing, quien se había manifestado más favorable a las tesis europeístas, a la Presidencia de la República francesa, a la que precedió la incorporación a las Comunidades Europeas del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1972, alentó esperanzas renovadoras del viejo ideal en el seno del Parlamento Europeo, iniciando esta institución una nueva orientación, fundada en la concepción, explicitada en el Informe Vedel (8), del sistema de elección directa sin relación alguna con la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo (9), que se plasmó en el *Proyecto Patijn*, aprobado por la Asamblea con sólo dos votos en contra, tras una larga preparación en el seno de la Comisión de Asuntos Políticos que inició sus trabajos en junio de 1973, el 14 de enero de 1975. El proyecto se caracteriza por mantener el criterio del *Proyecto Dehousse* sobre el establecimiento de un período transitorio en el que se omite la observancia de un procedimiento electoral uniforme, que era lo previsto por los Tratados (10).

(8) Véase J. J. SCHNED: «Le Parlement Européen et son élection au suffrage universel direct», en *Revue du Marché Commun*, núm. 192 (1976), pág. 25.

(9) J. L. RUIZ-NAVARRO PINAR: «La Ley Orgánica de elecciones al Parlamento Europeo: sus principales aspectos y concordancias con las legislaciones electorales de los Estados miembros y los proyectos de procedimiento electoral uniforme», en *Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas*, núm. extraordinario sobre las elecciones al Parlamento Europeo en España y Portugal (junio-julio 1987), pág. 12, señala que «la elección directa y la ampliación de poderes, que en principio estuvieron equilibradas, terminaron poco a poco por neutralizarse, de forma que se llegó a un sistemático círculo vicioso», del que en 1973 se pretendía salir desempolvando el primero de los ideales una vez «constatado el envejecimiento del *Proyecto Dehousse*».

(10) F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *op. cit.*, pág. 35. Sobre los debates parlamentarios del *Proyecto Patijn*, véase J. L. BURBAN: «Le nouveau projet d'élection du Parlement Européen au suffrage universel: du projet "Dehousse" au projet "Patijn"», en *Cahiers de Droit Européen*, núms. 1-2 (1975), págs. 454-463, y B. PAULIN y J. FORMAN: «L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct», en *Cahiers de Droit Européen*, núm. 1 (1976), págs. 509-512.

La incorporación a las Comunidades Europeas del Reino Unido, con un régimen electoral muy alejado del relativamente más homogéneo del continente, dificultó el propósito uniformador; de ahí que el proyecto Patijn no sea ambicioso en sus objetivos. Por lo demás, el proyecto Patijn difiere del proyecto Dehousse en la supresión de la cláusula transitoria o de conjunción de los dos procedimientos de designación (directa e indirecta), dada su incompatibilidad con la democratización plena que se quería alcanzar de la institución.

3. A pesar de su timidez o precisamente por ella, el *Proyecto Patijn* fue la base del *Acta de Bruselas de 20 de septiembre de 1976* (11), por la que se establece el marco jurídico general de las elecciones por sufragio universal y directo de los ciudadanos de los Estados miembros de la Comunidad de los representantes del Parlamento Europeo, el primer acuerdo en materia electoral al que se llega casi veinte años después de los Tratados fundacionales, en la que se suprime la idea de la aplicación parcial o progresiva del carácter directo de la elección que defendía el *Proyecto Dehousse*. Aunque imperfecta y provisional, por cuanto sus bases y principios han de ser concretados y desarrollados por las legislaciones internas de los Estados miembros, es el primer paso —una de las palabras mágicas de la Comunidad Europea— que establece, si bien de modo inacabado e incompleto, un mínimo de uniformidad de partida y marca un camino a seguir, el de la búsqueda del consenso político, del que el Acta es la primera expresión, en torno al procedimiento electoral uniforme, imprescindible elemento «para progresar en la vía de la integración y fortalecimiento sobre una base democrática y de equilibrio entre las instituciones de la Comunidad», en palabras de Dehousse (12); o en las de Leo Tindemans, las elecciones directas al Parlamento «darán a la Asamblea una nueva autoridad política y al mismo tiempo reforzarán la legitimidad democrática de todas las instituciones europeas» (13).

El Acta de 20 de septiembre de 1976, que adopta la —pues supone una modificación de los Tratados— discutida (14) forma de decisión (76/787/CECA, CEE, EURATOM) del Consejo, no establece, sin embargo, un procedimiento electoral uniforme, es decir, no da cumplimiento o da un incompleto cumpli-

(11) Entró en vigor el 1 de julio de 1978.

(12) Cfr. E. ARNALDO ALCUBILLA: «La representación política europea», en VV. AA.: *Europa: un orden jurídico para un fin político*, Madrid, Col. Veintiuno, 1980, págs. 34-36.

(13) L. TINDEMANS: «European Union. Report by M. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council», en *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/1976.

(14) Cfr. A. ALLUE BUIZA: *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Universidad de Valladolid, 1990, págs. 40-42.

miento a la previsión contenida en el artículo 138 TCEE (15), pues se limita a fijar una serie de principios para ordenar formalmente un conjunto de procesos electorales nacionales conducentes a la constitución de un órgano común por sufragio universal y directo. Tales principios, que han de concretar y desarrollar las legislaciones internas, se refieren básicamente, además de a la universalidad del sufragio (artículo 1) al número de representantes a elegir en cada Estado, distinguiendo cuatro categorías (artículo 2) (16), a la duración del mandato, que se fija en cinco años (artículo 3) a las bases del estatuto de los parlamentarios (artículo 4), a la autorización, no la obligatoriedad, del doble mandato parlamentario nacional y europeo (artículo 5), al régimen de incompatibilidades con cargos comunitarios (artículo 6) a la prohibición del doble voto (artículo 8), a la fecha de celebración de las elecciones, fijada por cada Estado dentro del período fijado por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo (arts. 9 y 10), al procedimiento de verificación de poderes (artículo 11) y al modo de cobertura de las vacantes (artículo 12). No se contiene, pues, ninguna referencia a las cuestiones más sensibles, circunscripciones y sistema electoral, respecto de las que en el momento fundacional hubiera sido más factible una convergencia amplia, paralizada tras la entrada en las Comunidades del Reino Unido. Por lo demás, el Acta de Bruselas deja intocadas las competencias del Parlamento Europeo, que permanecen explícita y limitativamente enumeradas por los Tratados fundacionales.

Consciente de su provisionalidad y de que no constituye la respuesta exigida por el TCEE, cuyo espíritu, sin embargo, respeta, el Acta anuncia de nuevo que la elección ha de regirse por un procedimiento electoral uniforme cuyo proyecto elaborará la Asamblea (artículo 7.1), añadiendo la remisión transitoria a las disposiciones nacionales, al decir que «hasta la entrada en vigor del 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» (artículo 7.2). Así, los diferentes sistemas electorales nacionales sustituyen, en su conjunto y de manera transitoria, al «procedimiento uniforme». De esta manera queda expli-

(15) J. LODGE: «The significance of direct elections for the European Parliament's role in the European Community», en *Common Market Law Review*, vol. 16, núm. 2 (1979), pág. 196, y J. L. BURBAN: *Le Parlement Européen et son election*, op. cit., pág. 91.

(16) Distribución modificada por el Acta de Adhesión de Grecia y el Acta de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas y posteriormente por la decisión 93/81/EURATOM, CECA, CEE, de 1 de febrero de 1993, en cuya virtud corresponden a Alemania, 99 representantes; a Francia, Italia y el Reino Unido, 87; a España, 64; a los Países Bajos, 31; a Bélgica, Grecia y Portugal, 25; a Dinamarca, 16; a Irlanda, 15, y a Luxemburgo, 6.

citada, reconocida, la dualidad de fuentes normativas de las elecciones europeas, si bien ante la ausencia de un procedimiento electoral uniforme, con dominio no latente, sino eminente de la fuente nacional, pluriforme y heterogénea, sobre la comunitaria (17) que en sus ulteriores expresiones, y sin considerar todavía en el Tratado de Unión Europea, no contiene demasiadas novedades al respecto (18).

III. LAS INICIATIVAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME TRAS EL ACTA DE 1976

1. Las enormes dificultades no han arredrado, sin embargo, al Parlamento Europeo (19) en su producción de iniciativas de procedimiento electoral uni-

(17) Del dominio eminente de la fuente nacional sobre la comunitaria es expresión cierta la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de abril de 1986, en el asunto *Los Verdes vs. Parlamento Europeo*, en relación con los créditos destinados a la ejecución de la campaña electoral de 1984, en la que aquél concluye que el ámbito del procedimiento electoral a que se refiere el artículo 7.2 del Acta de 1976 comprende las reglas tendentes a asegurar la regularidad de las operaciones electorales y la igualdad de posibilidades de los candidatos durante la campaña electoral, cuestiones todas ellas que corresponden a la competencia de los Estados miembros.

Para el examen de la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo en los Estados miembros, véanse, entre otros, B. PAULIN y J. FORMAN: «L'election du Parlement Européen au suffrage universel direct», en *CDE*, 1976; I. CASCIARO: «L'elezione del Parlamento Europeo: i dodici sistemi elettorali attuali ed i progetti per un sistema elettorale uniforme», en *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, núm. 24 (1990); VV. AA.: *The European Parliament: towards a uniform procedure for direct elections*, citado en nota 2; J. LODGE y V. HERMAN: *Direct elections to the European Parliament: a community perspective*, Londres, Mac Millan, 1982; F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Sistema electoral europeo*, Madrid, Fundación March, serie Universitaria, núm. 234 (1986); J. P. JACQUE, R. BIEBER, V. CONSTANTINESCO y D. NICKEL: *Le Parlement Européen*, París, Economica, 1984, págs. 11 y sigs.; J. L. RUIZ-NAVARRO PINAR: «El Parlamento Europeo: sistemas electorales de los diez y alternativas de la futura Ley electoral española», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 6, págs. 341-419, y *Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas*, número extraordinario 3: *Elecciones al Parlamento Europeo* (junio 1989), págs. 16-27; G. P. PRESELLO: «Verso una procedura elettorale uniforme per il Parlamento Europeo. I sistemi elettorali negli stati delle Comunità», en VV. AA.: *L'Italia e L'Europa*, núms. 18-19 (1981); P. SANTOLAYA MACHETTI: «El sistema de las elecciones al Parlamento Europeo: un análisis comparado», en L. AGUIAR DE LUQUE (ed.): *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñate, IVAP, 1986.

(18) El Acta Unica Europea únicamente hace referencia en el preámbulo a la elección directa como «medio de expresión indispensable de los pueblos europeos», silenciando toda otra mención en su parte dispositiva.

(19) A. SPINELLI, en VV. AA.: *Discorsi per l'Europe*, Roma, 1987, pág. 419 reafirmó,

forme, que se han ido sucediendo en el tiempo, fruto de una férrea voluntad parlamentaria con nula receptividad fuera de sus muros, por los temores del Consejo de Ministros de la Comunidad al reforzamiento de la legitimidad del Parlamento Europeo y de los Consejos de Ministros de los Estados miembros a la pérdida de jirones de la soberanía normativa electoral, y aún dentro de sus muros, muy particularmente ante la oposición sin tapujos de los diputados británicos. El fracaso de tales iniciativas, a pesar de que todas ellas parten de una encomiable prudencia en cuanto proponen una uniformidad parcial del procedimiento electoral en aquellas materias en que es posible llegar a un acuerdo básico, dejando en consecuencia un amplio margen de libertad a los Estados para, a través de su legislación interna, adecuar específicamente los puntos más controvertidos, no hace, sin embargo, inútil su mención (20).

2. Tras la celebración de las primeras elecciones celebradas entre el 7 y el 10 de junio de 1979 para cubrir los 410 escaños del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, y la inmediata constitución de la Euro-Cámara, la Comisión Política comienza los trabajos para la elaboración de un proyecto uniformador, nombrando como ponente (21) al diputado Seitlinger, que dio nombre al proyecto (22), aprobado por el Pleno del Parlamento Europeo el 10 de marzo de 1982, con 158 votos favorables, 76 contrarios y 27 abstenciones. El proyecto evidencia esa prudencia traducida en una propuesta de uniformidad parcial por cuanto se debía tener presente la posición británica en lo que respecta al sistema mayoritario, así como las reservas del Consejo Constitucional francés sobre la instauración de un sistema de elección que no cuestionara la «indivisibilidad de la República así como los demás principios de valor constitucional» (23). En suma, se trata de un proyecto que otorga un am-

con carácter general, el ánimo que debe presidir constantemente la actuación del Parlamento Europeo, que «no debe ni resignarse ni renunciar».

(20) Véanse nota 36 y J. L. RUIZ-NAVARRO PINAR: *op. cit.*, pág. 15, y E. ARNALDO ALCUBILLA: *op. cit.*, pág. 36.

(21) El 18 de diciembre de 1979.

(22) Sobre el *Proyecto Seitlinger*, véase, entre otros, Y. QUINTIN: «Vers une procédure électorale uniforme», en *Revue du Marché Commun*, núm. 263 (1983), págs. 269 y sigs.

(23) J. L. RUIZ-NAVARRO PINAR: *op. cit.*, pág. 391. Sobre la resolución del Consejo Constitucional francés de 30 de diciembre de 1976, dictada a solicitud del Presidente de la República sobre si el Acta de 1976 encerraba alguna cláusula contraria a la Constitución, véanse L. FAVOREU y L. PHILIP: «Election au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée Européenne», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique* (1977), páginas 129 y sigs., R. KOVAR y D. SIMON: «A propos de la decision du Conseil Constitutionnel français de 30 de diciembre de 1976 relative à l'élection de l'Assemblée parlementaire euro-

plio margen de libertad a los Estados miembros, a los que atribuye incluso la posibilidad de no atender los principios marco de la normativa uniforme si ésta «no tiene en cuenta las particularidades geográficas o étnicas reconocidas por la Constitución de los Estados miembros» (artículo 4), con lo que se exceptiona —aun cuando para atender algunas situaciones particulares como las de Groenlandia, Berlín o Irlanda del Norte— uno de los principios fundamentales del acervo comunitario, el de prevalencia del Derecho comunitario sobre el Derecho interno incluido el de rango constitucional.

El *Proyecto Seitlinger*, que no alteraba la distribución de escaños establecida en el Acta de 1976, no pretendía equiparar uniformidad con identidad, permitiendo un desarrollo posterior del mismo, de modo que no se ajustaba exactamente a las previsiones del artículo 7 del Acta de 1976, de conformidad con los diversos sistemas nacionales. Los contenidos concretos del mismo afectaban a las siguientes cuestiones:

— En cuanto al derecho de sufragio, evidencia un singular interés por uniformar el ejercicio del derecho de sufragio por los ciudadanos europeos y la particular por garantizar este derecho a los que residieran en otro Estado miembro de aquél del que son nacionales. Sin embargo, y ante las reticencias expresadas por los representantes de alguno de los países de fuerte emigración de origen comunitario (Luxemburgo y Bélgica muy singularmente) opta por el criterio de la nacionalidad frente al de la residencia, aunque se trató de garantizar el derecho a los que residieran en otro Estado miembro distinto del de su nacionalidad, señalando, en su artículo 5, que «los Estados miembros conceden el derecho de voto a sus ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, si éste se encuentra en alguno de los Estados miembros de la Comunidad Europea», obligándose a los Estados miembros al estableci-

péenne au suffrage universel direct», en *Revue trimestrelle de Droit Européen*, núm. 1 (1977), págs. 66 y sigs., y J. BOULOUIS: «Conseil Constitutionnel (France), decision du 30 diciembre 1976», en *Cahiers de Droit Européen*, núm. 1 (1977), págs. 458 y sigs.

La doctrina italiana se muestra muy crítica hacia el pronunciamiento *ultra petitem* del Consejo Constitucional francés, al no limitarse los miembros de este órgano a examinar la constitucionalidad de la modalidad práctica de la elección directa, planteándose la misma constitucionalidad del principio de la elección por sufragio universal, que se consideró legítima sólo en cuanto no fuera acompañada por el incremento de los poderes de la Asamblea Parlamentaria europea, lo que constituiría un atentado a la soberanía francesa (cfr. I. CASCIARO: *op. cit.*, pág. 42). Véanse, asimismo, G. VOLPE: «L'elezione del Parlamento Europeo al vaglio del Conseil Constitutionnel», en *Foro Italiano*, IV (1978), págs. 37-44, y M. CAPURSO: «La decisione del Consiglio delle Comunità Europea per l'elezione dei componenti dell'Assemblea suffragio universale diretto», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, vol. 2 (1977), pág. 1081.

miento de las reglas necesarias para que sus ciudadanos residentes en otro Estado comunitario ejerciesen el derecho de voto en las elecciones europeas, pero no en el país de residencia, sino por procuración, por correo o a través de Embajadas o Consulados, en el país del que son nacionales, debiendo el Estado de residencia cooperar adecuadamente a ese fin. Por contra, los ciudadanos de un Estado miembro de la Comunidad que residan en otro durante al menos cinco años podrán ser elegidos en este último, produciéndose con ello la situación paradójica, de que se impide votar a los residentes súbditos de otros Estados y, en cambio, se les permite presentarse como candidatos y resultar elegidos en el Estado de residencia (24). Por otra parte, se atribuye a los Estados miembros la competencia para establecer las causas de inelegibilidad de sus nacionales y las incompatibilidades aplicables en el plano nacional.

— En cuanto a las circunscripciones electorales, optaba por las plurinominales en las que serían elegidos un mínimo de tres y un máximo de quince representantes, rechazando, a fin de establecer una relación más directa entre electores y elegidos, el distrito nacional único, pero también las uninominales, que consideraba inadecuadas al modelo de representación en una institución supranacional que se pretendía articular. Con el sistema de circunscripciones propuesto se pretendía, recuerda Santaolalla, justificar el carácter mixto del sistema, que, sin embargo, no pasa de ser una aspiración sin desarrollo alguno, pues, como se verá en seguida, «no hay aquí ningún elemento de representación mayoritaria propiamente dicha» (25).

— En cuanto a la fórmula electoral, optaba por el sistema de representación proporcional con arreglo al método D'Hondt o del mayor cociente, en tanto en cuanto era el más común entre los Estados miembros y además permitía, por un lado, salvaguardar el principio de que el voto de cada elector tuviera una representación similar, y por otro, evitaba una sucesiva disgregación o fraccionamiento. El reparto de escaños se efectuaba según la regla D'Hondt en función del número de votos obtenido a nivel nacional, si bien la designación de los electos se realizaba a nivel de distrito (26).

(24) La situación paradójica es denunciada, entre otros, por F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *op. cit.*, pág. 68., Y. QUINTÍN: *op. cit.*, pág. 271; W. DE LOBKOWICZ: «Des élections européennes et municipales: un droit de vote limité pour certains étrangers?», en *Revue Politique et Parlementaire* (1982), pág. 57, e I. CASCIARO, *op. cit.*, pág. 67.

(25) F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 66. Asimismo, F. LANCHESTER: «Osservazioni critiche su una proposta di sistema elettorale europeo», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* (1980), págs. 956 y sigs., e Y. QUINTÍN: *op. cit.*, pág. 270.

(26) La doctrina se manifestó ácidamente crítica sobre la «proporcionalidad real» del sistema propuesto, particularmente porque la aplicación del método D'Hondt a circunscripciones con tres escaños no garantizaba un reparto proporcional, sino sólo «aparentemente

Quedaba a la libre disposición de los Estados miembros el establecimiento o no de la barrera electoral, así como la introducción del voto preferencial dentro de las listas y la fijación de las condiciones para la presentación de las listas, si bien —a fin de favorecer la proporcionalidad del sistema— se admite la coalición de las listas presentadas en los distritos a nivel nacional.

— Finalmente, se establecen normas sobre la fecha de las elecciones, que serán convocadas por cada Estado miembro dentro de un mismo período de dos días (artículo 7) y se atribuye al Parlamento Europeo la competencia para la verificación de los poderes de sus miembros.

La posición del Consejo ante el *Proyecto Seitlinger* fue de total rechazo debido tanto a la oposición de Gran Bretaña, para la que el sistema mayoritario en circunscripción uninominal era inatacable, como de Francia, proclive a un sistema de distrito nacional único. No obstante, el Parlamento durante el año siguiente a la aprobación de aquél adoptó numerosas iniciativas y reactivó los mecanismos de acuerdo, hasta que finalmente se llegó a la solución de compromiso que es la Declaración de 25 de mayo de 1983 del Consejo, en la que éste manifestó su voluntad por proseguir «sus trabajos en vista a la instauración de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones que tendrán lugar en 1989». Esta declaración del Consejo, apremiado por la insistencia del Parlamento Europeo, fue, escribe Astarloa Huarte-Mendicoa, una tregua y no un compromiso auténtico, pues las elecciones de 1989 como las de 1984 se celebraron con normas electorales estrictamente nacionales, como no sea para incrementar el escepticismo de quienes han pensado que cuanto más se aplace el objetivo, más riesgo existe de desviarse del mismo y de acabar, finalmente, la posibilidad de conquistarlo institucionalizando como definitivo lo que hoy es insatisfactoriamente provisional (27).

3. Dos meses después de la celebración del proceso electoral del 14 al 17 de junio de 1984, en el que participaron casi doscientos millones de votantes, el Parlamento Europeo reanuda sus trabajos en pro del proyecto unificador, trabajos que culminan en el *Proyecto Boklet*, que recibió 101 enmiendas, y que fue aprobado, por escaso margen (16 votos a favor, 8 en contra y 13 abstenciones), por la Comisión de Asuntos Políticos el 28 de febrero de 1985, y que no llegó a ser sometido a debate del Pleno del Parlamento Eu-

proporcional» (cfr. F. LANCHESTER: *op. cit.*, pág. 960. Véase, asimismo, M. STEED: *Pr. For Europe: a Guide to the European Parliament Proposals*, Londres, Parliamentary Democracy Trust, 1982, págs. 9-10.

(27) I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: «Las perspectivas del procedimiento electoral uniforme en las elecciones al Parlamento Europeo», en *Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas*, núm. 17 (1988), pág. 331.

ropeo (28). Parte, como el anterior, del principio de que el procedimiento uniforme es un elemento esencial para la construcción de la Unión Europea al que ha de llegarse paulatinamente, si bien añade que «en ningún caso la uniformidad debe implicar identidad y uniformidad total de los procedimientos electorales de los Estados miembros, sino más bien una coincidencia entre los elementos esenciales de tales procedimientos», o, en otras palabras, «la uniformidad implica que el procedimiento electoral definitivo sea el mismo, en lo esencial, para todos los Estados miembros», correspondiendo a éstos, en función de sus particularidades, concretar y desarrollar tales elementos. Su contenido básico, menos uniformista que el anterior, es el siguiente:

— En lo referente al derecho de sufragio, el proyecto fija en los dieciocho años la edad para ser elector y, por otra parte, se establece la nacionalidad como criterio preferente, dejando a la competencia de los Estados miembros la adopción de las medidas tendentes a facilitar el voto a los ciudadanos residentes de otro Estado miembro (artículo 2.1 y 2). Se hace más hincapié que en el proyecto de 1982 en la idea de garantizar el derecho de voto a todos los ciudadanos europeos con independencia de su residencia, pero el tema queda a la libre disposición de los Estados miembros, al señalar el artículo 2.3 que «los Estados miembros pueden acordar la concesión del derecho de voto a los ciudadanos de otros Estados miembros residentes en su territorio. Los Estados miembros cooperarán mutuamente para facilitar el derecho de voto, conforme a las disposiciones del presente artículo e impedirán el doble voto». A pesar de que la concesión del derecho de voto en el Estado de residencia a los nacionales de otros Estados comunitarios queda a la libre disposición de los Estados, el avance en esta materia respecto del proyecto de 1982 es sustantivo tomando como tabla de medición la comunitaria de la realización paulatina de los objetivos trazados, evitando conmociones o disensos internos.

Para ser elegible se disponen las mismas condiciones de edad (dieciocho años) y residencia, señalándose que los Estados miembros pueden acordar la elegibilidad de los ciudadanos de otros Estados residentes en su territorio (artículo 3.1 y 2).

— Por lo que se refiere a las circunscripciones electorales, son los Estados miembros los que han de decidir el establecimiento de una o varias, suprimiéndose los límites mínimo y máximo en cuanto a su tamaño (artículo 4.2),

(28) J. ELIZALDE: *op. cit.*, pág. 814, dice que «la no adopción por el Consejo en 1982 del Proyecto Seitlinger parece una situación más honrosa que el bloqueo intrainstitucional sufrido por el Proyecto Bocklet, que ni siquiera fue sometido al Consejo por el propio Parlamento Europeo».

siendo competentes también para fijar las condiciones para la presentación de las candidaturas, así como para su agrupación a nivel nacional (artículo 4.3).

— En cuanto a la fórmula electoral, opta nuevamente por el sistema de representación proporcional —que considera el que «mejor refleja una representación acorde con el reparto actual de escaños— con arreglo al método D'Hondt, «teniendo en cuenta el total de votos obtenidos por cada candidatura o candidaturas agrupadas a nivel nacional; en el caso de candidaturas agrupadas, los puestos se distribuirán al conjunto de estas listas para, a continuación, efectuar el reparto en función del número de votos obtenidos por cada una de las distintas candidaturas, así agrupadas» (artículo 5.1) (29). Como el *Proyecto Seitlinger* deja libertad a los Estados miembros para poder establecer el voto preferencial (artículo 5.2) y para poder fijar un porcentaje mínimo para la obtención de escaños, si bien no podrá ser superior al 5 por 100 de los votos en el conjunto nacional (artículo 6.1), pero se separa del proyecto precedente en su previsión de poder dejar sin efecto las normas relativas a la fórmula electoral cuando lo aconsejen las peculiaridades geográficas o étnicas en sus textos constitucionales (artículo 6.2), fórmula de enganche o paraguas, en la jerga comunitaria, para el Reino Unido que, en realidad, supone el reconocimiento de una cláusula de excepción sin límite temporal.

— En cuanto a la fecha de las elecciones, se mantiene la formulación del Acta de 1976, si bien se dispone que habrán de terminar a las veinte horas del domingo (artículo 7). Se mantiene, por lo demás, la competencia del Parlamento Europeo para la verificación de las credenciales, aunque únicamente cuando la impugnación se funde en la infracción de una norma comunitaria; contra la decisión del Parlamento Europeo cabrá recurso (artículo 8) ante el Tribunal de Justicia.

4. El fracaso de los proyectos de 1982 y de 1985, en torno a los que no se produjo el mínimo consenso institucional, y el posterior del oficioso grupo de trabajo intergrupos denominado «Derecho electoral uniforme», que emprendió la labor de flexibilizar el sistema propuesto de representación proporcional pura mediante la introducción de elementos del sistema mayoritario, condujo al Parlamento Europeo a iniciar un nuevo camino, más modesto, inspirado en el principio de la gradualidad o de aplicación «por etapas» y

(29) En definitiva, aunque el *Proyecto Bocklet* no fija ningún tipo de circunscripción, al preverse que el reparto de los escaños sea a nivel nacional, en realidad —como dice D. NOHLEN: «Un sistema electoral europeo», *op. cit.*, pág. 91— se inclina por el sistema de la «circunscripción única nacional, dado que a las circunscripciones, de las cuales se habla, se atribuye solamente la función de entidad de candidaturas (o listas) y de reparto interno de los escaños obtenidos».

en la renuncia, ya sin matices, a la búsqueda de una identidad completa de los procedimientos electorales. En esta línea se busca la concordancia en los elementos fundamentales del procedimiento electoral a partir de unas «orientaciones generales antes de elaborar y aprobar el proyecto definitivo», orientaciones que se contienen en la resolución aprobada por el Parlamento Europeo en su sesión de 26 de noviembre de 1992, de acuerdo con el Informe del diputado De Gucht, que había tenido un largo peregrinaje en el seno de la Comisión de Asuntos Institucionales y del Pleno, en el que se votaron dos propuestas de resolución provisional, el 10 de octubre de 1991 y el 10 de junio de 1992. No obstante, la confesada renuncia a objetivos de mayor calado, el texto aprobado resulta mucho más comprometido con la uniformación al menos de algunas materias, que vamos a examinar separadamente:

— En cuanto a las circunscripciones electorales, se deja a la competencia de los Estados miembros la posibilidad de establecer un sistema de distrito nacional único (y, por tanto, lista única) como un sistema de regiones o circunscripciones plurinominales, como, subsidiariamente, de circunscripciones uninominales, si bien en este último supuesto con limitaciones en cuanto al método de atribución de escaños.

— En lo que se refiere a esta cuestión, se inclina por el sistema de representación proporcional, teniendo en cuenta los votos emitidos en todo el territorio del Estado miembro, fijando el umbral mínimo del 5 por 100 nacional de los votos emitidos, conservando los Estados la posibilidad de prever para la elección por medio de listas uno o varios votos preferentes. En el supuesto de que un Estado miembro aplique el sistema de elección por circunscripciones uninominales, sólo podrá atribuirse como máximo la mitad de los escaños que correspondan a dicho Estado miembro en estas circunscripciones uninominales, atribuyéndose el resto de los escaños que corresponden a dicho Estado por medio de listas, de manera que la distribución de todos los mandatos de dicho Estado corresponda proporcionalmente al total de votos emitidos. Por otro lado, se reitera la posibilidad de que los Estados prevean disposiciones especiales limitadas para tomar en consideración particularidades étnicas o regionales, si bien —y ésta es la expresión indubitada de un compromiso definitivo— «no podrán poner en tela de juicio el principio de representación proporcional».

En cuanto al derecho de sufragio, se reconoce el derecho de cualquier nacional de un Estado miembro mayor de dieciocho años a ser titular del sufragio activo y pasivo en el Estado miembro en que tuviera su residencia con un año de anterioridad, al menos, a la celebración de las elecciones.

— Asimismo, se abordan otras cuestiones como son la fecha de las elec-

ciones dentro de un período idéntico para todos comprendido entre el jueves por la mañana y las veinte horas del domingo, no pudiendo iniciarse el escrutinio antes de las dieciocho horas del propio domingo la verificación de las credenciales como competencia del Parlamento Europeo, con la posibilidad de un recurso al Tribunal de Justicia. En materia de incompatibilidades se efectúa una remisión a las previstas en el Acta de 1976, a las que se añade la incompatibilidad con el ejercicio de funciones ejecutivas en cualquier Estado miembro o región.

— Por último, se establecen «disposiciones reglamentarias» en materia de campaña electoral referidas a la asunción por los Estados miembros de los gastos de organización de las elecciones, especialmente la impresión y distribución de papeletas, a la campaña institucional informativa a realizar por el Parlamento Europeo y al reembolso de los gastos de la campaña electoral a nivel europeo que se hayan hecho durante las elecciones, materia en la que se remite a una decisión del Consejo a adoptar en el plazo de dos años, a propuesta del propio Parlamento Europeo.

Ante la falta de consenso político en torno a los proyectos que le precedieron, el Parlamento Europeo, al hacer suyo el Informe de De Gucht, evidencia la voluntad firme de poner punto y final, tras catorce años, después de las primeras elecciones europeas directas, a las dificultades manifestadas en la búsqueda de las bases de un procedimiento uniforme, elemento sustantivo que reforzaría su autoridad política y consolidaría su legitimidad democrática en el momento histórico de transformación de la Comunidad en Unión Europea, teniendo en cuenta, además, que tales bases, de acuerdo con modalidades que estimulen la expresión común de voluntades a nivel europeo, y mediante modalidades comunes de representación, constituyen un elemento fundamental para reforzar la conciencia de los ciudadanos de pertenecer a una única sociedad europea. La opción por la gradualidad parece imponerse finalmente, pero no solamente en este ámbito, sino en toda la construcción europea, realizada siempre a pasos cortos. La respuesta a esta última iniciativa parlamentaria, la más elaborada y la única que ha gozado de un amplio consenso político, se encuentra de nuevo en manos del Consejo de Ministros de la Comunidad, que no ha mostrado excesivo interés por su articulación. El procedimiento electoral uniforme no puede convertirse en la isla Utopía de los Tratados comunitarios o en el eterno recurso para los euroescépticos. Quizá sea ésta la penúltima oportunidad, toda vez que una nueva ampliación comunitaria como la que se prevé remitiría, por enésima vez, *in illo tempore*, la cuestión que nos ocupa. Probablemente aquí se encuentra la razón última del consenso alcanzado en torno al Informe de De Gucht, pues el Parlamento Eu-

ropeo es plenamente consecuente con su criterio favorable a acometer previamente la reforma institucional y dar respuesta al déficit democrático antes de acometer el paso de la Europa de los doce a los dieciséis.

IV. EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN EL ESTADO DE RESIDENCIA

1. La gradualidad se ha impuesto por la propia fuerza de las cosas, y el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en el país de residencia en el proceso electoral europeo es, tras la entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993 del Tratado de la Unión Europea, el primer escalón de la uniformación, aunque formalmente no es parte del procedimiento uniforme, al que ha contribuido decisivamente el hecho de que tal reconocimiento ya se había plasmado en alguno de los Estados miembros como Bélgica, Irlanda, Reino Unido o los Países Bajos, con determinadas condiciones en relación con el derecho de sufragio activo, y en Italia, en relación con el derecho a ser candidato.

Después de una gestación tan dilatada como compleja, el artículo 8.B del Tratado de la Unión Europea ha consagrado, en el marco de la definición del estatuto de la ciudadanía europea, que se concreta en un conjunto de derechos que revelan que la Unión se compone no solamente de Estados sino también de ciudadanos (30), el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios en el Estado de residencia. La instrumentación jurídica de tal reconocimiento, el Tratado, se ha revelado como el más apto para salvar los obstáculos constitucionales existentes respecto, en particular en las elecciones locales, en algunos Estados miembros, entre ellos el nuestro, que han debido acometer una previa reforma de su Norma Suprema (31); y, en relación

(30) Cfr. J. M.^a GIL-ROBLES, en VV. AA.: *Los derechos del europeo*, Madrid, Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, 1993, pág. 8, añade que el Tratado de la Unión define el cuerpo de ciudadanos de ésta y establece entre ellos una efectiva comunidad jurídica, «situándolos en un cuadro complejo de derechos y obligaciones; que no hable explícitamente del "pueblo de la Unión", es fácil de comprender, pues, en los sistemas democráticos el pueblo es fuente de todo poder». Sobre la ciudadanía europea, véase, asimismo, V. LIPPOLIS: «La cittadinanza europea prevista dal Trattato sull'unione europea e l'ordinamento costituzionale», núms. 97-98, 1992, págs. 55-73, y «La cittadinanza europea», en *Quaderni costituzionali*, núm. 1/1993, págs. 113-140; G. SEBASTIEN: «La citoyenneté de l'Union européenne», en *Revue de Droit Public* (septiembre-octubre 1993), págs. 1263-1289; A. RALLO LOMBARTE: «Los derechos de los ciudadanos europeos», en *Cuadernos de la Cátedra Furió Ceriol*, núm. 5 (1993), págs. 67-87; C. M.^a BRU: *La ciudadanía europea*, Madrid, Sistema, 1994.

(31) Sobre las reformas constitucionales consecuencia de la ratificación del Tratado

con las elecciones europeas, asimismo como la más adecuada para emprender, como hemos dicho, el impulso definitivo de la uniformación del procedimiento electoral (32).

El artículo 8.B, que vincula, por vez primera a nivel comunitario, de forma decidida las elecciones primarias y las elecciones propias de la Comunidad, establece un plazo (el 31 de diciembre de 1993 para las europeas y de 1994 para las locales) para que el Consejo adopte, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, las modalidades de ejercicio del derecho en ambos procesos electorales en el Estado de residencia. El derecho consagrado en el artículo 8.B lo está en términos claros, precisos e incondicionales, como un derecho completo, conforme a la doctrina de la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963 en el caso *Vand Gend & Loos*; es decir, se atribuye a los ciudadanos comunitarios residentes en Estado otro que aquél del que son nacionales, un derecho subjeti-

de la Unión Europea, véase la ponencia presentada en el XIII Congreso de la Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional el 26 de noviembre de 1993 por P. PÉREZ TREMPES: «El ordenamiento comunitario y estatal: las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el Derecho comparado», que se ha publicado en el *Boletín de Legislación Extranjera*, núms. 147-148 (1994), págs. 7-25. En este volumen se recogen las reformas constitucionales aprobadas o próximas a aprobarse, las reformas introducidas por vía de ley ordinaria y las acordadas por vía de convenio, así como los resultados de los referéndos celebrados en algunos países comunitarios (Dinamarca, Irlanda y Francia) y las sentencias o pronunciamientos de Tribunales Constitucionales de algunos Estados miembros (Alemania, España, Francia y Gran Bretaña). Sobre la reforma constitucional española, F. RUBIO LLORENTE: «La Constitución española y el Tratado de Maastricht», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36 (1992), págs. 253-265; A. MANGAS MARTÍN: «La declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLIV (1992), págs. 381-392; J. F. LÓPEZ AGUILAR: «Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77 (1992), págs. 57 y sigs., y R. ALONSO GARCÍA: «Maastricht y la reforma de la Constitución española», en *Cuadernos de Información Económica*, núm. 63 (1992), págs. 87 y sigs.; A. RALLO LOMBARTE: «La prima "riforma della Costituzione spagnola del 1978"», en *Quaderni Costituzionali*, núm. 3 (1993), págs. 580-591.

(32) J. J. LAVILLA RUBIRA: «La reforma institucional comunitaria en el Tratado de la Unión Europea», *op. cit.*, págs. 91-92, lo define como «una de las bases esenciales para europeizar el proceso electoral al Parlamento Europeo, constituyendo un cuerpo electoral único entre cuyos elementos personales existe una relativa fungibilidad geográfica». A partir de este reconocimiento y de la alusión por el artículo 138.A del Tratado a la «conciencia europea», a cuya formación han de contribuir los partidos políticos a escala europea, concluye que, «aunque el pueblo europeo, supuestamente representado por el Parlamento Europeo, no ha visto todavía la luz; TVE refleja los avances producidos en su difícil proceso de gestación. al tiempo que impulsa la aceleración de éste».

vo, inmediatamente exigible por ellos. Ahora bien, con la remisión a esa norma a dictar por el Consejo en la que habrán de determinarse los requisitos para el ejercicio del derecho en igualdad de condiciones en todos los Estados miembros y las condiciones para evitar el doble voto no se condiciona el efecto directo del derecho a ser elector y elegible en el Estado miembro de residencia, lo que se condiciona es el ejercicio del derecho conforme a las mismas condiciones y requisitos en todos los Estados miembros de la Comunidad, y de ahí su relevancia (33).

2. Tras la superación de los últimos obstáculos para la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, y en orden a disponer de la norma comunitaria de referencia antes del 31 de diciembre de 1993 de cara a su aplicación a las elecciones europeas celebradas en junio de 1994, la Comisión sometió al Parlamento Europeo la propuesta de Directiva a adoptar por unanimidad del Consejo por la que se establecen las modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no son nacionales, que son aproximadamente cinco millones, y para ellos la construcción europea, salvaguardando su identidad nacional, pasa a ser una realidad vital, garantizada por el Derecho Comunitario, en régimen de igualdad de trato con los nacionales. El Parlamento Europeo en su reunión de 17 de noviembre de 1993, es decir, apenas dos semanas después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, hizo suyo el contenido sustancial del informe de la Comisión Institucional, del que fue ponente Froment-Meurice, expresando su opinión favorable sobre el texto, que cierra un largo camino iniciado en 1974 en la Cumbre de París, rechazando, sin embargo, la discriminación por razón de nacionalidad en cuanto a la composición de las listas de candidatos que se contiene en el artículo 14. La Directiva fue finalmente aprobada en la reunión del Consejo de Asuntos Generales en Bruselas el 6 de diciembre, haciendo caso omiso de la posición expresada por el Parlamento Europeo respecto de tal precepto e incorporando varias declaraciones de las delegaciones británica e italiana.

Su contenido, en un espíritu de subsidiariedad y proporcionalidad que inspira el conjunto de la Directiva, se limita a lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo expuesto en el artículo 8.B del Tratado. La Directiva se ocupa exclusivamente de los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales y de su derecho a participar en la elec-

(33) E. ARNALDO ALCUBILLA: «El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en el Estado de residencia en las elecciones locales y europeas», en VV. AA.: *Los derechos del europeo*, cit., págs. 159-175, y la bibliografía allí citada.

ción de los representantes de dicho Estado en el Parlamento Europeo, es decir, no afecta a las disposiciones nacionales sobre derecho de sufragio activo y pasivo ni de los nacionales en su Estado miembro de origen, ni de los nacionales de Estados no comunitarios (artículo 1.1). Por otra parte, lo establecido en la Directiva no afecta tampoco a las disposiciones de cada Estado miembro en relación con el ejercicio de estos derechos en el Estado de origen, de manera que se consagra la libertad de elección de los ciudadanos de la Unión en cuanto al Estado miembro en cuyas elecciones deseen participar, siempre que conserven dichos derechos en su Estado miembro de origen (artículo 1.2), y siempre que se garantice el voto único (artículo 4.1) o la candidatura única o no simultánea (artículo 4.2).

El fundamental artículo 3 atribuye el derecho a ser elector y elegible en el Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo a los ciudadanos de la Unión que sin haber adquirido la nacionalidad del Estado miembro de residencia cumplan las condiciones que la legislación de éste fije para su ejercicio por los nacionales, es decir, se lleva a la práctica el principio de igualdad entre electores y elegibles nacionales y comunitarios y, al mismo tiempo, el principio de mínima interferencia en los regímenes electorales de los Estados miembros. Esas condiciones se centran en la mayoría de edad electoral (que actualmente es en todos los Estados la de dieciocho años, aunque la edad mínima para ser candidato oscila entre los dieciocho y los veinticinco), en la residencia y en no estar incurso en alguna de las causas de incapacidad o de inelegibilidad. Estos dos últimos requisitos exigen un más detenido comentario:

— En cuanto a la residencia en el Estado miembro en el que se ha manifestado la voluntad de votar o de ser candidato —requisito que pone de manifiesto el vínculo entre el derecho de libre circulación y el de residencia previsto en el artículo 8.A del Tratado— no se precisa su concepto, por cuanto se parte del respeto absoluto del principio de igualdad de condiciones entre los electores nacionales y los comunitarios. No se sujeta, por tanto, a un período mínimo de residencia, sino a ostentar la condición de residente conforme a la legislación interna, es decir, en los mismos términos que los nacionales de dicho Estado.

Unicamente si, para ser elegibles, los nacionales del Estado miembro de residencia deben poseer su nacionalidad desde un período mínimo, se aplicará idéntica condición a los ciudadanos de la Unión que pretendan su elegibilidad en ese Estado (artículo 3 *in fine*). Asimismo, si para ser electores o elegibles los nacionales del Estado miembro de residencia deben acreditar un período mínimo de residencia en el territorio electoral, se presumirá que cum-

plen tal requisito los electores y elegibles comunitarios que hayan residido durante un período equivalente en otros Estados miembros (artículo 5).

— En cuanto a las incapacidades e inelegibilidades, la propuesta de Directiva se remite asimismo a las legislaciones internas de origen y de residencia, de modo que los ciudadanos de la Unión no pueden ser electores o elegibles en su Estado miembro de residencia si no pueden serlo tampoco en el de origen (arts. 6 y 7), en lo que puede definirse como principio de exportación y acumulación de causas de incapacidad y de inelegibilidad.

Por último, para poseer la capacidad de obrar electoral se requiere la inscripción en el censo electoral, a cuyo efecto el elector comunitario deberá adjuntar las mismas pruebas que el elector nacional, y asimismo una declaración formal, que puede ser una declaración estatutaria o jurada, en la que conste:

- a) Su nacionalidad y domicilio en el territorio electoral del Estado de residencia;
- b) El término municipal o circunscripción del Estado miembro de origen en cuyo censo electoral estuvo inscrito en último lugar;
- c) Que sólo ejercerá el derecho de sufragio en el Estado miembro de residencia, y
- d) En su caso, que no está privado del derecho de sufragio en el Estado de origen y la indicación de la fecha desde la que reside en el Estado de que se trate. En el censo electoral del Estado de residencia permanecerán inscritos los electores comunitarios en las mismas condiciones que los nacionales, hasta que soliciten su exclusión o se proceda de oficio a su exclusión por dejar de cumplir los requisitos exigidos (artículo 9).

Para ser candidato, además de cumplimentar la declaración de candidatura en los mismos términos que el candidato nacional, se requiere presentar una declaración formal en la que conste:

- a) Su nacionalidad y domicilio en el Estado de residencia;
- b) Que no se presente simultáneamente como candidato en las elecciones al Parlamento Europeo en otro Estado;
- c) Que no esté privado del derecho de sufragio en el Estado de origen, a cuyo efecto deberá aportar la correspondiente certificación de las autoridades administrativas de éste, y
- d) En su caso, el término municipal o circunscripción del Estado miembro de origen en cuyo censo electoral estuvo inscrito el último lugar (artículo 10) (34).

(34) El Estado español, adelantándose a la aprobación de la Directiva, dictó el Real

3. Hasta aquí el régimen ordinario, que, como ha quedado expuesto, implica un escrupuloso respeto del principio de igualdad entre los electores y los elegibles nacionales y los comunitarios, no añadiendo requisitos o condiciones que el propio artículo 8.B del Tratado no fijó. Ahora bien, este precepto abrió la posibilidad de que se establecieran «excepciones cuando así

Decreto 2118/1993, de 3 de diciembre, por el que se dispone la ampliación del censo electoral a los extranjeros nacionales de Estados miembros de la Unión Europea residentes en España (BOE, núm. 290, de 4 de diciembre), y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de diciembre de 1993 antes incluso de proceder a la adaptación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que, si bien en su artículo 31.3 prevé que el censo electoral se podrá ampliar para las elecciones al Parlamento Europeo, no contiene, sin embargo, disposición alguna sobre el derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes en España en tales elecciones. La reforma de la Ley Electoral se aprobó por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, que introdujo dos preceptos bis: el 210, en relación con el derecho de sufragio activo, y el 220, en relación con el derecho de sufragio pasivo. El primero de ellos establece que:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo 1 del título I de esta ley, son elegibles en las elecciones al Parlamento Europeo todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2.º del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

b) Reúnan los requisitos para ser elegibles exigidos en esta ley para los españoles y sean titulares del derecho de sufragio pasivo en el Estado miembro de origen.

2. Son inelegibles para el Parlamento Europeo los comprendidos en el artículo 154.1 y 2 de la presente ley. No obstante, lo previsto en el artículo 154.1 sólo será aplicable a los ciudadanos de la Unión Europea con derecho de sufragio pasivo, cuando el ejercicio de las funciones o cargos a que se refiere el citado artículo constituya causa de inelegibilidad en el Estado miembro de origen.

El segundo, por su parte, dispone que:

1. Los ciudadanos de la Unión Europea, elegibles de acuerdo con lo previsto en el artículo 210 bis 1, en el momento de la presentación de las candidaturas deberán aportar, además de los documentos necesarios para acreditar que reúnen los requisitos exigidos por la legislación española, una declaración formal en la que consten:

a) Su nacionalidad, así como su domicilio en España.

b) Que no se presentan simultáneamente como candidatos en las elecciones al Parlamento Europeo en ningún otro Estado miembro.

c) En su caso, la mención del término municipal o de la circunscripción del Estado miembro de origen en cuyo censo electoral hayan estado inscritos en último lugar.

2. Además deberán presentar una certificación de las autoridades administrativas competentes del Estado miembro de origen, acreditativa de que el elegible comunitario no está desposeído del derecho de sufragio pasivo en el citado Estado.

La Junta Electoral Central podrá también exigir que presenten un documento de

lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro». La expresión «excepciones» causa cierta perplejidad en el intérprete, pues más que de tales ha de hablarse de mecanismos de aplicación gradual en aquellos Estados en que la proporción de ciudadanos comunitarios de otros Estados sobre el conjunto de la población supere un determinado umbral cuya superación objetivamente se considera puede producir efectos o convulsiones no deseadas. El artículo 14 de la Directiva ha fijado ese umbral en el 20 por 100 (superado únicamente, y en casi un 10 por 100 por Luxemburgo) disponiendo que en tal caso el Estado miembro, apartándose de lo dispuesto en aquélla podrá:

a) Reservar el derecho de sufragio activo a los electores comunitarios que lleven residiendo en dicho Estado miembro un período mínimo que no podrá ser superior a cinco años, que es el de duración de la legislatura del Parlamento Europeo, y

b) Reservar el derecho de sufragio pasivo a los elegibles comunitarios que lleven residiendo en dicho Estado miembro un período mínimo que no podrá ser superior a diez años, es decir, el doble del período de legislatura del Parlamento Europeo, si bien se añade una cláusula que consideramos excesivamente permisiva para estos Estados a los que se faculta para «adoptar las medidas que consideren pertinentes en materia de composición de listas de candidatos y que, en particular, tengan por objeto facilitar la integración de los ciudadanos de la Unión no nacionales». Esta cláusula comporta un riesgo jurídico excesivo de que el legislador interno establezca normas discriminatorias respecto de la composición de listas. El Parlamento Europeo, en su informe sobre la propuesta de Directiva, se ha pronunciado en contra de la misma por tal razón.

identidad no caducado y que indiquen a partir de qué fecha son nacionales de un Estado miembro.

3. Efectuada la proclamación de candidaturas, la Junta Electoral Central trasladará a los otros Estados miembros la información relativa a sus respectivos nacionales incluidos como candidatos en las citadas candidaturas.

El número de ciudadanos comunitarios que han promovido su inscripción en el censo electoral en relación con las elecciones al Parlamento Europeo de 1994 ha sido muy pequeño: 23.222 personas. Pero el relativo desinterés, quizá consecuencia de la configuración de las elecciones europeas como elecciones internas y no comunitarias, se ha producido con idéntica intensidad con mayor receptividad de «emigrantes» europeos: así, en Luxemburgo se han censado para estas elecciones 1.356 portugueses (de los 42.000 residentes), o 133 españoles (de los 2.500 residentes), o en Alemania, menos del 8 por 100 del aproximadamente millón y medio de ciudadanos comunitarios residentes en su territorio.

No obstante, estas medidas de excepción tienen el carácter de régimen transitorio, pues, «a más tardar, el 31 de diciembre de 1997 y, posteriormente, dieciocho meses antes de cada elección al Parlamento Europeo, la Comisión presentará al Consejo y al Parlamento Europeo un informe en el que se examinará si persisten los motivos que hayan justificado la concesión [...] de una excepción [...] y, en su caso, propondrá que se efectúen las adaptaciones pertinentes».

V. CONSIDERACIONES FINALES

Sin perjuicio de las posibilidades abiertas que representa el Tratado de Unión Europea, a partir de la constitucionalización de la ciudadanía de la Unión el reconocimiento del derecho de sufragio de los que ostentan esta condición, independientemente del lugar de residencia, no cabe un mayor optimismo en orden a alcanzar a corto plazo el deseado objetivo de la uniformación del procedimiento electoral al Parlamento Europeo.

Hasta la fecha, no parece haber existido una auténtica voluntad política para su establecimiento, presentándose por diversos Estados una serie de obstáculos que parecen insalvables. En suma, estamos en presencia de una cuestión que no parece ser excesivamente prioritaria y respecto de la que la regulación de los Tratados constitutivos presenta no pocas dificultades, como es la necesidad de que sea aprobada por unanimidad del Consejo, previo acuerdo adoptado por la mayoría del Parlamento Europeo (35). Por ello, de nuevo las elecciones de junio de 1994 se han celebrado no conforme a un procedimiento común, sino conforme a los procedimientos internos, persistiendo, por tanto, la dualidad de fuentes normativas.

No obstante, este panorama desalentador, y teniendo en cuenta el paso trascendental que el artículo 8.B del Tratado de la Unión Europea y la Directiva de desarrollo supone, creemos que es el momento adecuado para formular, sin ningún carácter maximalista, una serie de propuestas que permitan romper la barrera jurídica existente en torno a esta cuestión, que ni es un imposible metafísico ni constituye una inoportuna invención de los constituyentes de la Comunidad. Si ésta ha sentado las bases de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Política, el procedimiento electoral uniforme no es cues-

(35) S. WEIL: «La mission du Parlement européen élu au suffrage universel», en VV. AA.: *Discorsi per l'Europa*, cit., pág. 303, que fue presidente del Parlamento Europeo, ha manifestado que sería más lógico y aceptable que la creación del sistema electoral común lo elaborase el propio Parlamento.

ción respecto de la que el compromiso resulte inalcanzable; más aún, resulta imprescindible la convergencia en un procedimiento electoral uniforme para continuar profundizando en el desarrollo comunitario, también en su aspecto institucional y en el de plena integración e identificación de los ciudadanos europeos con las instituciones comunitarias; o como se ha dicho, el procedimiento electoral uniforme es un «paso significativo en la dirección inequívoca de reforzamiento de la unidad» (36). Al ganar en representatividad, el Parlamento Europeo ganará también en legitimidad para exigir después las restantes funciones, escribe Esteban Alonso (37), pues solamente con la asunción de las propias de las Cámaras representativas podrá abandonar su *status* de Parlamento *in fieri* (38).

En primer término, hay que determinar lo que deba entenderse por procedimiento electoral uniforme, cuestión, como ya hemos visto, no pacífica a lo largo de los diversos proyectos que hemos analizado. Como se señala en el Proyecto de 1985 (*Proyecto Bocklet*) dicho procedimiento ha de ser considerado como el instrumento básico legitimador del Parlamento Europeo, debiendo presentar un carácter homogéneo para la elección de este órgano. El poco reconocido, pero magníficamente trabajo-dictamen emitido sobre el mismo por la Comisión Jurídica y de los Derechos de los ciudadanos, del que fue ponente el señor Barzanti, enfáticamente subraya que «el procedimiento electoral puede calificarse de uniforme cuando, además de la necesidad de mantener una cierta flexibilidad de organización en cuestiones menores o específicas, *garantiza una similitud de sus principales elementos constitutivos*». Es decir, ha de ser un procedimiento que contenga muy pocas excepciones al régimen general, por el efecto negativo que éstas tienen sobre el equilibrio interno y la credibilidad externa del Parlamento Europeo, excepciones que, por lo demás, deben ser consecuencia de las particularidades propias irrenuncia-

(36) F. PONS IRAZAZÁBAL: «Sobre la normativa española para las elecciones al Parlamento Europeo», ponencia presentada en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas y del Parlamento Europeo celebrada en Luxemburgo el 12 y 13 de junio de 1987, reproducida en el *Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas*, número extraordinario sobre las elecciones al Parlamento Europeo en España y Portugal (junio-julio 1987), pág. 8.

(37) J. DE ESTEBAN ALONSO: «El Parlamento Europeo: realidad actual y perspectivas de futuro», *op. cit.*, pág. 239.

(38) En expresión de J. J. LAVILLA RUBIRA: «La reforma institucional comunitaria en el Tratado de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 92. Como señala D. M. LAVROFF: «El orden del día de las Asambleas parlamentarias bajo la V República», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74, pág. 331, «sólo la amplitud de los poderes de esa Asamblea (el Parlamento Europeo) elegida permite contestar a la pregunta de si nos encontramos en presencia de una democracia representativa».

bles de los Estados miembros, y que han de tener un carácter transitorio, por cuanto, de otro modo, se contravendría el artículo 138 del Tratado CEE (39).

En segundo lugar, y desde este planteamiento, es necesario determinar los elementos conformadores de este procedimiento electoral uniforme que pueden integrarse, esquemáticamente enunciados, del modo siguiente:

a) El establecimiento de las circunscripciones electorales, a pesar de ser uno de los elementos básicos del régimen electoral por los efectos determinantes sobre el sistema electoral mismo (40), no debe convertirse en una cuestión crucial, pues existen argumentos en favor de uno y otro modelo, además de condicionamientos políticos internos de indudable peso por lo que puede ser una cuestión que se deje a la competencia de los Estados miembros, si bien cabría prever, mediante fórmulas combinadas inspiradas en el modelo alemán para las elecciones legislativas, que no se distorsione el principio de proporcionalidad en el supuesto, que ha de ser excepcional (como lo es hoy de hecho) de opción por circunscripciones uninominales.

b) El sistema electoral presenta un no menor grado de dificultad, si bien debe optarse sin rodeos por el sistema de representación proporcional, por el que han optado once de los doce Estados miembros (sólo el Reino Unido aplica el sistema mayoritario en Inglaterra, Escocia y País de Gales, pues en Irlanda del Norte sus tres representantes son elegidos por el sistema de representación proporcional con escrutinio uninominal) porque de otra manera se manifestarían enormes diferencias, más allá de las que de por sí se derivan del número de escaños tan diferenciado entre un Estado y otro, en cuanto al peso específico del voto de los electores. Como dice el dictamen antes citado en relación al *Proyecto Bocklet*, «el sistema proporcional es el único que permite que Europa tenga en su Parlamento una representación representativa, pluralista y capaz de expresar todas las tendencias, sensibilidades y culturas».

La opción sin fisuras por el sistema de representación proporcional no debe ir más allá de manera que la concreta fórmula electoral debe dejarse al arbitrio de los Estados miembros (aun cuando el método D'Hondt es el más extendido, en nueve de los doce países comunitarios, cuestiones tales, como la posibilidad de modificación del orden de colocación de los candidatos, que puede tener un efecto positivo y motivador en elecciones de esta naturaleza

(39) En idéntico sentido, B. PAULIN y J. FORMAN: «L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct», en *CDE*, núms. 5-6 (1976), pág. 535.

(40) Sobre esta cuestión, D. NOHLEN: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, págs. 106 y sigs.

(ya existe en Bélgica, Dinamarca, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) (41), o como el establecimiento o no de una barrera electoral (que se aplica únicamente en la República Federal Alemana y Francia).

c) El régimen de incompatibilidades, aunque es una cuestión más propia del Derecho parlamentario que del Derecho electoral, por lo que, en consecuencia, el lugar adecuado para su regulación debería ser el Reglamento del Parlamento Europeo, debe guiarse por asegurar la independencia de los elegidos no solamente respecto de los gobiernos nacionales o las instituciones comunitarias, sino también respecto de los gobiernos regionales o federales o los órganos constitucionales de los Estados miembros. Por otro lado, debe procederse a la modificación del artículo 5 del Acta de 1976, en el sentido de fijar la incompatibilidad —que hoy sólo está establecida en España, Bélgica y Grecia— del acta de parlamentario europeo con la del parlamentario nacional o autonómico, pues la compatibilidad provoca absentismo, dependencia e instrumentalidad (Astarloa Huarte-Mendicoa) (42).

(41) Señala I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *op. cit.*, pág. 339, que, dado que las listas abiertas y el panachage provocan grandes cambios en la mayoría de los países, no parece oportuno adoptarlas como criterio general; sin embargo, nada impide «imponer al conjunto el sistema de preferencias que no hace sino incrementar, sin gran violencia para el esquema general, las facultades de los electores».

Sobre esta cuestión véanse, entre otros, G. ORSELLO: *Una procedure elettorale uniforme per il Parlamento Europeo. Movimento Europeo*, Roma, 1982, págs. 51-53, y R. SCARPA: «Considerazioni in ordine ad una procedure uniforme per l'elezione dei deputati dell'Assemblea del Parlamento Europeo», en *Affari Sociali ed Internazionali*, núm. 2 (1985), páginas 64-65; F. J. VANACLOCHA BELLVER y M. A. RUIZ DE AZÚA ANTÓN: «The impact of the electoral system of the European Parliament on Spain», en A. ALMARCHA BARRADO (ed.): *Spain and EC. Membership evaluated*, Londres-Nueva York, 1993, pág. 234.

(42) I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: *op. cit.*, pág. 338, añade: «En este capítulo son los hechos los que van aclarando ya el panorama, pues, si en 1979 eran 127 los parlamentarios con doble mandato, en 1984 no pasan de 36, o sea, del 8 por 100 de los miembros de la Cámara.» Por su parte, F. PONS IRAZAZÁBAL: *op. cit.*, pág. 9, escribe que «en la actual fase indefinida e híbrida del parlamentarismo bipolar y descentralizado en la que los Parlamentos nacionales desempeñan un papel institucional propio en la vida comunitaria, la conexión personal que se opera a través de parlamentarios con doble mandato puede tener un relativo interés. Pero si en el futuro el Parlamento Europeo llega a alcanzar un *status* institucional más definido y poderes más efectivos..., el doble mandato perdería casi todo su sentido, convirtiéndose más bien en un residuo anacrónico de un pasado anómalo».

El propio Parlamento Europeo, en su resolución de 7 de julio de 1988, adoptada unánimemente con base en el Informe Hoon (Doc. A 2-65/88), solicita a los Estados miembros que modifiquen el artículo 5 del Acta de 1976, para evitar el doble mandato de parlamentario nacional y europeo. Sobre esta cuestión, véase S. TRAVERSA: «L'elezione del Parlamento Europeo a suffragio universale e la legge elettorale italiana», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, vol. 2 (1977), págs. 1585-1586, que califica el artículo 5 del Acta de 1976 de «nor-

d) En lo referente al sistema de verificación de poderes, debe transferirse el control de la regularidad de las elecciones al Parlamento Europeo, sin perjuicio de un ulterior control judicial por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad.

e) En cuanto a la fecha de celebración de la elección, debe sustituirse la fórmula actual por el establecimiento de un día fijo.

d) Las demás cuestiones (presentación de candidaturas, campaña electoral, campaña institucional o informativa, encuestas electorales, escrutinio, gastos electorales y su control, comunicación de resultados provisionales, etc.), en cuanto cuestiones menos sensibles, deben quedar fijadas también desde bases comunes. No resultaría tampoco descabellada la homogeneidad en cuanto a los elementos materiales de la votación (papeletas y sobres electorales, urnas o cabinas, entre otros).

Otras materias, dada su propia naturaleza, han de quedar lógicamente en el ámbito de la responsabilidad de los Estados (censo electoral, delitos e infracciones electorales, órganos de dirección y control del proceso electoral, obligatoriedad o no del sufragio).

La uniformación del procedimiento electoral no cabe desde la reproducción de alguno de los sistemas existentes, sino de la conciliación entre los mismos, con disposición abierta para la autorrenuncia.

Avanzar por este camino de búsqueda de aproximación y encuentro entre los diferentes regímenes electorales implicados supone seguir el impulso de la construcción europea en una cuestión que, no puede ocultarse, es fundamental y prioritaria (43) tanto para el reforzamiento de la propia Unión Europea y de la única institución que reivindica la legitimidad original como para el impulso de la conciencia de los ciudadanos de pertenecer a una única sociedad europea. La actual dualidad de fuentes normativas de las elecciones al

ma de circunstancias», como lo confirma el hecho de que para autorizar, pero no obligar, al doble mandato hubiera resultado suficiente el artículo 5 del Acta; F. POCAR: «Evoluzione storica del problema della elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento Europeo dal 1957 ad oggi», en *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, núm. 1 (1978), páginas 358-359; G. TROCCOLI: «L'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento Europeo», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, vol. 2 (1977), págs. 1547-1549; J. ELIZALDE: *op. cit.*, págs. 823-829, y J. C. DA SILVA: «La legislación española sobre elecciones al Parlamento Europeo: la cuestión del doble mandato», en *Revista de Instituciones Europeas* (1988), páginas 485-500.

(43) En contra del carácter básico y prioritario de la materia electoral para la edificación europea se manifestó A. CHITI-BATELLI: *op. cit.*, pág. 79. Y, entre nosotros, F. GUIRAO PIÑERO: «El Parlamento Europeo: algunas cuestiones para el debate», en *Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas*, núms. 3-4 (1988), págs. 64-65.

Parlamento Europeo y las trabas y obstáculos para alcanzar el acuerdo en torno al procedimiento electoral uniforme nos sitúan ante un relativo fracaso del proceso de construcción política europea que ha de concretarse en un Parlamento de los ciudadanos, pero no de los Estados de Europa. Es un reto por el momento insatisfecho, que no puede permanecer indefinidamente sin respuesta, pues, a la larga, frustraría la Unión Europea misma. Si el sistema electoral es, en realidad, un subsistema del sistema sociopolítico, si se quiere avanzar en la conformación del sistema político europeo, esto es, en la unificación política y la consecución de la Unión Europea, se nos muestra —dicen Aldecoa y Muñoz— imprescindible la máxima unificación posible de los respectivos sistemas electorales (44).

De otro modo, en definitiva, ese reto se convertiría en mera ilusión de un tenaz Parlamento Europeo, en búsqueda de su propia identidad, o bien en tema recurrente en foros, seminarios o reuniones científicas. Las elecciones al Parlamento Europeo no son elecciones «de segundo nivel» o de «rango secundario», en expresión de Reif y Schmitt (45), por comparación con los procesos electorales internos, aun a pesar de que el Parlamento Europeo no sea un Parlamento funcionalmente comparable a las Cámaras representativas nacionales, aun a pesar del bajo nivel de participación y de que no se deduce de ellas una especial sensibilidad europea (46), son elecciones políticas de rango primario a la única institución comunitaria derivada directamente de los ciudadanos europeos, que es, en fin, el verdadero acicate de la integración europea (47), proyecto político que, como explica Buchanan, debe llevar paralelamente un triple proceso de sistematización: finalización política, institu-

(44) F. ALDECOA LUZARRAGA y A. MUÑOZ ALVAREZ: «Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo: problemas que suscita», en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, vol. 13 (1986), pág. 632.

(45) K. REIF y H. SCHMITT: «Nueve elecciones nacionales de rango secundario: un marco conceptual para el análisis de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 16 (1980), pág. 7; señalan como características propias de las elecciones de «segundo orden» como las europeas que: presentan unas cuestiones que no son percibidas como relevantes por el electorado, trascienden las fronteras nacionales, no afectan a la distribución del poder y suponen un coste adicional de información para votar.

(46) Cfr. J. DE ESTEBAN ALONSO: «El Parlamento Europeo: realidad actual y perspectivas de futuro», *op. cit.*, pág. 230, que insiste además en la inexistencia de partidos políticos transnacionales europeos que simplifiquen la identidad entre los deseos de los representados y la actuación de los representantes y funden además sus campañas electorales no en las cuestiones internas, sino en las comunitarias (págs. 235-236).

(47) M. PALMER: *The European Parliament. What it is. What it does. How it works*, Oxford, Pergamon Press, 1981, pág. 134. El Parlamento Europeo, junto al Tribunal de Justicia, representa el factor más integracionista de todo el complejo comunitario.

cionalización de un aparato especializado para hacer efectivo el poder político y legitimación del proyecto mediante la movilización de los afectados (48). La regulación uniforme de las elecciones europeas no constituye un fin en sí mismo, sino la expresión definitiva del compromiso en pro de la formación de una «comunidad popular europea» (49).

Europa se construye con audacia y con optimismo, como decía Spaak al suscribir los Tratados de Roma de 1957, pero como se ha visto no de un solo golpe, sino paso a paso; no a saltos, sino gradual pero también decididamente hacia ese objetivo común. Las elecciones del 9 y 12 de junio de 1994 por 250 millones de ciudadanos europeos de los 567, de acuerdo con la decisión adoptada tras el Consejo de Edimburgo, diputados al Parlamento Europeo han de ser necesariamente las últimas celebradas desde bases no homogéneas.

(48) J. BUCHANAN: «La naturaleza política en la integración europea», en *Documentación Administrativa*, núm. 185 (1980), págs. 33-34.

(49) Esta expresión la emplea F. DEHOUSSE: «Réflexions a propos des élections européennes de demain», en *Revue du Marché Commun*, núm. 182 (1975), pág. 50.