

LA LEGISLACION ESPAÑOLA SOBRE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO Y EL PROBLEMA DEL DOBLE MANDATO (*)

ANGEL RODRÍGUEZ DÍAZ (**)

SUMARIO: 0. INTRODUCCIÓN.—I. INCOMPATIBILIDADES E INELEGIBILIDADES PARLAMENTARIAS.—II. EL IMPACTO DEL ESTADO DE PARTIDOS.—III. EL DEBATE PARLAMENTARIO.—IV. LA DIMENSIÓN INTERNA DE LAS ELECCIONES EUROPEAS.—V. EL PARTIDO COMO FOCO DE LA REPRESENTACIÓN.—VI. CONCLUSIONES.

(*) Este trabajo se corresponde, en lo esencial, con la Comunicación que presenté a las jornadas de estudio acerca de la legislación española sobre las elecciones al Parlamento Europeo, celebradas en Granada durante los días 24 y 25 de abril de 1987 y organizadas por el Departamento de Derecho Constitucional e Internacional Público y Ciencia Política de aquella Universidad y el Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología.

(**) Universidad de Málaga.

Al igual que ocurriera en su momento en otros Estados miembros de las Comunidades Europeas, el aspecto más conflictivo de la nueva legislación española para las elecciones al Parlamento Europeo fue la opción finalmente elegida entre una circunscripción única de carácter nacional o diversos sistemas de circunscripciones regionales o de las Nacionalidades. Junto a éste, sin embargo, adquirió un inusitado aspecto polémico el problema del «doble mandato». La ley española, al igual que hizo el Acta de Bruselas y que hicieron las leyes electorales de los países miembros, tuvo que decidirse por permitir o no que los miembros de las Cortes Generales pudieran compatibilizar sus cargos de diputados o senadores con el de parlamentario europeo. Como se sabe, esta decisión fue, al final, la de decretar la incompatibilidad entre ambos.

A nuestro juicio, el debate suscitado en España sobre este asunto y la posición misma que, finalmente, adoptó la ley, puede arrojar alguna luz sobre las profundas transformaciones que han venido sufriendo la teoría y la práctica de la representación política debido, sobre todo, al impacto que han producido sobre ella los partidos políticos. Particularmente, es de notar que el debate sobre el doble mandato que se suscitó con ocasión de la elaboración de la Ley Electoral no versara, como hubiera cabido esperar, sobre la idoneidad o no de la compatibilidad entre los dos cargos para un mejor funcionamiento de ambas Cámaras. Por el contrario, el nudo de la cuestión fue por el derrotero de

idear su prohibición o su permisividad como una circunstancia facilitadora –o no– de que los distintos partidos políticos concurrentes a las elecciones pudieran tener más expectativas de voto, presentando como candidatos a eurodiputados a sus líderes nacionales, por lo general ya titulares de un acta de diputado en el Congreso. ¿Debe permitirse el doble mandato? ¿O, yendo al grano político del asunto, que los partidos presenten como candidatos a una elección, en este caso la europea, a líderes que ya ostentaban el cargo de diputado o senador? Como veremos, detrás de cada una de las posibles soluciones al interrogante se encuentra una previa concepción del papel del partido en la representación política. Hay que comenzar aclarando, sin embargo, que ésta no ha sido, por lo común, la razón de ser de las incompatibilidades.

I. INCOMPATIBILIDADES E INELEGIBILIDADES PARLAMENTARIAS

En la edición de 1910 de la «Enciclopedia Jurídica Española» encontramos la siguiente definición bajo la voz «Incompatibilidades» (ver CASTILLO ALONSO, 1910:928): «Derecho Político. Denominan así todos aquellos obstáculos determinados por la ley para el ejercicio de la función parlamentaria». Estos «obstáculos determinados por la ley» se deben a la existencia de un principio jurídico general por el cual existe, por lo común, una mayor restricción del derecho de sufragio pasivo (derecho a ser elegido) que del activo (derecho a elegir) (ver PÉREZ SERRANO, 1936:348).

Esta mayor limitación del sufragio en su faceta o en su momento pasivo no tiene, a nuestro juicio, la misma fundamentación a lo largo de toda la evolución de aquél. Por el contrario, creemos que las razones para su establecimiento cambian, según van cambiando la concepción del sufragio y su propia realidad política. Podemos distinguir así (ver DUVERGER, 1978:73-75): i) una primera etapa de «sufragio-función», en la que éste se concibe exclusivamente como un instrumento técnico para generar la voluntad nacional y ii) un «sufragio-derecho», en el cual

convive, junto con lo anterior, la manifestación de un derecho subjetivo de los electores.

I) A la primera concepción del sufragio corresponde así mismo una concepción «funcional» de las incompatibilidades. En este momento, la incompatibilidad se distingue de la incapacidad para ser elegido, tanto absoluta (por ejemplo, por minoría de edad o incapacidad civil) o relativa (esto es, sólo para una determinada circunscripción) (ver PÉREZ SERRANO, 1936:349). Y encuentra su fundamento, bien como medio para asegurar un mejor funcionamiento de las Cámaras, prohibiendo que el legislador ejerza simultáneamente otras funciones que menoscaben la suya propia, bien como instrumento de garantía del principio funcional básico del primer constitucionalismo, la división de poderes, impidiendo ahora que lleguen a confundirse, de la mano de la coincidencia de cargos en una misma persona, los poderes que la Constitución quiere «separados» (*vid.*, para ambas ideas, CASTILLO ALONSO, 1910:928).

En general, en estos momentos, la única razón de la incompatibilidad es garantizar que el representante pueda efectivamente llevar a cabo su función sin que se lo impida ninguna otra circunstancia personal (1). De esta concepción «funcional» de las incompatibilidades parlamentarias se deducen enseguida dos consecuencias importantes:

i) En primer lugar, cada incompatibilidad debe adecuarse a las funciones concretas que vaya a ejercer el representante o el

(1) En relación con ello, PÉREZ SERRANO (1936:778-79) nos muestra los múltiples motivos a los que puede deberse la instrumentación de un régimen de incompatibilidades: «... un diputado que sea funcionario no está en condiciones de fiscalizar al gobierno; un Ministerio puede ejercer una enorme presión sobre una Cámara de funcionarios; el diputado que deba prestar servicios en una localidad remota no puede acudir a las sesiones; el parlamentario que tenga un cargo modesto no está en situación de conservarlo sin mermar el prestigio de su investidura parlamentaria; finalmente, el gobierno tiene medios de captar a los diputados díscolos mediante la promoción para cargos codiciados, pero entonces los representados han de sentir recelos hacia su mandatario, cuya situación ha variado».

cargo público para el cual se dictan. Así, PÉREZ SERRANO (1936:348) recuerda que habrá que arbitrar un régimen preciso de incompatibilidades «para cada caso», en función del cargo a ocupar, y habida cuenta de la variada gama de ellos (ejecutivos, legislativos, administrativos y aun judiciales) que pueden tener carácter electivo en los diferentes regímenes políticos.

ii) Por otra parte, se pretende incidir en el funcionamiento colegiado del órgano, y, por tanto, no en la situación personal de cada representante, que interesa sólo en la medida en que pueda llegar a viciar aquel funcionamiento. Creemos que puede citarse en este sentido el artículo 4 de la Ley española de incompatibilidades de 1880, modificada a su vez por ley de 31 de julio de 1887, que cita (y critica) CASTILLO ALONSO (1910:931). Disponía el citado artículo que «el número de diputados con empleo compatible que tome asiento en el Congreso no podrá exceder de cuarenta» y que «si fueran elegidos mayor número de ellos, la suerte decidirá cuáles han de quedar».

Desde el punto de vista de la incompatibilidad así concebida, la preocupación por la idoneidad funcional del representante acentúa el carácter deliberante de la representación política. Lejos de una preocupación por garantizar la conexión entre representantes y representados, el régimen de incompatibilidades pretende garantizar el óptimo y racional funcionamiento de las Cámaras; lo que, en todo caso, podría llegar a exigir, precisamente, eliminar o minusvalorar aquella conexión (2).

II) Con la aparición de la idea de que en el sufragio se manifiesta, junto al procedimiento constitucional para generar la voluntad nacional, unos derechos subjetivos de los electores, y con la sucesiva ampliación de este derecho hasta hacerlo universal, el problema de la idoneidad del representante se convierte tam-

(2) Lo que está en la base de la teoría del mandato representativo. Para un análisis (centrado en uno de sus más famosos formuladores, EDMUND BURKE) de las implicaciones antidemocráticas que se derivan del carácter deliberante de la representación tal como la concibe la teoría política liberal, ver MACPHERSON, 1980.

bién en el problema de cómo garantizar el libre ejercicio del derecho al voto por parte de los representados. La idea, presente también en cierto modo en la época del «sufragio-función» (CASTILLO ALONSO (1910-929) llega a hablar de «no coartar la libertad del elector»), deriva ahora necesariamente en declarar no idóneos para el ejercicio del cargo representativo a aquellos candidatos que, debido al «peso excesivo» (expresión de GRASSERIE que recoge PÉREZ SERRANO, 1936:348) del cargo o de la posición social que ostentan (por ejemplo, ministros de un culto o altos funcionarios) podrían desvirtuar, con su influencia, el ejercicio, libre e independiente, del derecho al sufragio. Esta sigue siendo, por ejemplo, la declaración de inelegibles que se hace en algunos casos en la vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), en concreto en sus artículos 6-1 y 6-3, cuya finalidad, según la doctrina, es «dejar fuera de la lucha electoral a los titulares de cargos que, por la índole de su función, podrían influir abusivamente sobre el electorado» (ENTRENA, 1986:73). En determinados casos, como, por ejemplo, cuando las elecciones se celebran en un clima de dudosa imparcialidad de los poderes públicos, se suele exigir que se extremen este tipo de inelegibilidades (3).

Existen, por tanto, dos fundamentos distintos para la incompatibilidad parlamentaria, cada una de ellas tributaria de una inicial visión del sufragio y, en sentido más amplio, del propio proceso electoral, y ambas presentes en los ordenamientos electorales contemporáneos, también en el nuestro (4). Cada una de

(3) En este sentido, el régimen de inelegibilidades del Real Decreto Ley de 18 de marzo de 1977 se justificaba en su exposición de motivos «atendiendo a las peculiaridades del aquí y ahora español», y se consideraban inelegibles «los titulares de cargos que en las más sólidas democracias no lo son, pero cuya intervención en estos primeros comicios podría devenir inconveniente a los efectos de conocer mejor la voluntad del pueblo español». Por su parte, CARRERAS y VALLÉS (1977:315) critican aquel régimen de inelegibilidades atendiendo precisamente a que «estas elecciones se celebran como continuación de un régimen autoritario, con los efectos consiguientes».

(4) Se contempla también la inelegibilidad como pena para determinados delitos. Un comentario a la regulación de este punto en la LOREG en ENTRENA, 1986:74.

ellas tiene un origen y un fundamento distinto: la primera, la incompatibilidad funcional, se establece para lograr un mejor funcionamiento del órgano. La segunda, la incompatibilidad electoral, se establece para una mejor protección del ejercicio libre del derecho al sufragio. Por tanto, una se preocupa por la idoneidad funcional del representante, mientras que la otra pretende lograr que se respete el principio igualitario democrático hacia el que evolucionará el sistema representativo.

Aunque su origen y su lógica son diferentes, ambas conviven en nuestros ordenamientos, si bien traducidos a institutos jurídico-políticos distintos: la primera de ellas ha pasado a constituir la incompatibilidad en sentido estricto, mientras que a la segunda se le conoce como inelegibilidad.

Ambas, inelegibilidades e incompatibilidades, se recogen en el artículo 70 de nuestra Constitución. Así, comentando este precepto se ha podido afirmar (ver RECODER, 1980:1078) que «su objeto es reforzar la libertad y la independencia, en unos casos de los parlamentarios (...) y en otros (...) de los electores. Las inelegibilidades e incompatibilidades son, en efecto, un medio clásico para este fin». La protección de la libertad e independencia de los parlamentarios vendrá de la mano de las incompatibilidades, cuya «ratio» consiste en «evitar la influencia dañina que el desempeño de unos cargos pueda tener sobre el ejercicio de las tareas de otro». La protección de los electores se despliega gracias a la inelegibilidad que trata, o bien de «impedir que, con menosprecio al principio de igualdad, alguien se aproveche de la influencia que le dé el desempeño de un cargo o función para ganar las elecciones» o bien de «impedir que accedan al parlamento quienes por su trabajo se supone que no pueden ejercer el mandato electoral imparcialmente» (*ibídem*).

No sólo su fundamento es diferente. Inelegibilidades e incompatibilidades tienen también una eficacia distinta. Como ha aclarado el Tribunal Constitucional español por lo que hace al contenido del artículo 70 de la Constitución (ver STC 45/83), aquéllas «impiden convertirse, en quien concurren, en sujeto pasivo de la relación electoral», mientras que éstas operan «impi-

diendo el acceso al cargo o 'exigiendo' el cese en el mismo», es decir, es «generadora, no de invalidez en la elección, sino de impedimento para asumir el cargo electivo» (5).

II. EL IMPACTO DEL ESTADO DE PARTIDOS

Dada esta conformación doctrinal y jurídico-constitucional de las incompatibilidades y las inelegibilidades parlamentarias, hay que preguntarse por su sentido en la actualidad. Es preciso tener en cuenta que, por un lado, la concepción de éstas «no ha variado nada desde el siglo pasado» (RECODER, 1980:1071), mientras que, por el contrario, la representación política sí ha sufrido, desde entonces, profundas transformaciones. No es la menor de éstas la que ha venido causada por el impacto de los partidos políticos en la relación representativa, que reúne desde entonces en muy escasa medida las notas propias de la teoría política liberal, para cuya idea de representación se pensaron las inelegibilidades e incompatibilidades. Por lo que a este asunto interesa, nos parece conveniente destacar cuatro notas de la representación política en la actualidad:

i) En primer lugar, el régimen electoral adopta una función «configurante» de la representación. Este aspecto es destacado por OLLERO (1961:10-17) como uno de los aspectos de la crisis contemporánea de la relación representativa. Significa, en sus palabras, que el sistema representativo democrático «se despega del lastre polémico con que nació y asume resueltamente una

(5) Una buena diferenciación entre ambos instutos, y entre la razón electoral y funcional que fundamenta, respectivamente, cada uno de ellos, es la que nos ofrece G. DE VERGOTTINI (1981:337-38). Afirma que «para adquirir el estatus de parlamentario, no deben subsistir impedimentos jurídicos para poder convertirse en sujeto pasivo de la relación electoral. Es decir, se trata de causas de inelegibilidad, delimitadas diversamente por los diversos ordenamientos que, en general, consisten en aquellas situaciones individuales que se piensan pueden influir sobre la libre elección de los electores. Además, para los sujetos elegibles, muchos ordenamientos subordinan la permanencia del estatus de parlamentarios que no subsistan casos de incompatibilidad, no permitiéndose el ejercicio de las funciones parlamentarias a quienes se encuentren en situaciones particulares, como el ejercicio de otras funciones públicas.

función como tal nueva, y en cierto modo sorprendente». De esta forma, «la misión activa y configurante de las estructuras representativas» implica una conformación y predeterminación previa por parte de los partidos políticos de aquellas estructuras. La opinión pública se ve obligada a escoger, en la práctica, entre las diferentes opciones planteadas por las planas mayores de los partidos, que actúan, a su vez, como canalizadores de las élites políticas.

ii) En segundo lugar, el partido político se concibe, en consecuencia, como «foco de la representación». El protagonismo de los partidos se extiende a los candidatos, que forman una «candidatura» del partido en cuestión. Sobre ella, y sobre la opción de partido que representa, se proyecta la opción de los electores. La idea de concebir al partido como «foco de la representación» (ver WAHLKE, 1962 y EULAU y otros, 1969) intenta recoger esta nueva realidad, en la línea de que, con el protagonismo de los partidos «ni el mandato representativo, ni el mandato imperativo o fiudiciario sirven ya para caracterizar la representación política o parlamentaria» (CARRERAS-VALLÈS, 1977:23).

iii) En tercer lugar, el protagonismo partidario no se para en el momento de la elección, sino que sigue presente, de una u otra manera según los casos, en el resto del proceso representativo. Así, el partido actúa como uno de los factores que informan el «estilo» de actuación de los representantes (ver también para este concepto EULAU e.a, 1969), extendiendo su acción al momento de administración de la representación, y originando, de paso, una problemática específica sobre la presencia de los partidos políticos en las Cámaras parlamentarias (ver TORRES, 1982).

iv) Por último, este protagonismo de los partidos es recibido deficientemente por el ordenamiento constitucional. Aunque estas funciones de los partidos son pacíficamente reconocidas (cfr. LÓPEZ GUERRA, 1984; TORRES, 1984; GARCÍA COTARELO, 1985), el ordenamiento constitucional sigue manteniendo que el titular pasivo de la relación representativa es el representante individualmente considerado, no el partido político. De esta forma, y a pesar de la consideración que hace de los partidos la Constitución es-

pañola en su artículo 6, como «instrumento fundamental para la participación política», el Tribunal Constitucional español ha sostenido que «es inequívoco que la elección de los ciudadanos sólo puede caer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado (...) las listas de candidatos son simples propuestas y la representación, en el sentido jurídico-político del término, surge sólo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral, y nunca del autor de la propuesta. (...) Una vez elegidos, los representantes no son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral (STC 10/83). Aunque esta interpretación se ciñe a los más estrictos cánones de la teoría clásica de la representación, no deja de ser paradójico que, según sus argumentos, el representante no representa ni a quien le presentó en una lista como candidato (su partido) ni a quienes le votaron (sus electores), sino a un sujeto que, como tal, no intervino de forma directa en su elección (el conjunto de todo el cuerpo electoral).

Una de las consecuencias del impacto de los partidos políticos en la representación política contemporánea es, a nuestro juicio, que incompatibilidades e inelegibilidades dejan de cumplir, en buena medida, las funciones para las que inicialmente fueron diseñadas. Así:

i) Por lo que hace a las incompatibilidades, es claro que sirven sólo muy débilmente como garantía de una separación de poderes que los partidos han transformado sustancialmente. Es sabido que, desde la consolidación del Estado de Partidos, el principio de separación de poderes ha sufrido una serie de profundas transformaciones estructurales (ver GARCÍA PELAYO, 1986: 109 y ss.). En la actualidad, las funciones que cumplía aquel principio vienen en buena parte cumplidas por una nueva división, funcionalmente equivalente, no ya entre los diversos poderes constitucionales, sino entre los partidos en el poder y en la oposición (ver VERGOTTINI, 1981:256 y ss.). La no concurrencia en los miembros de las Cámaras de cargos públicos o de dependencia del gobierno no puede impedir que sea a través del propio partido en el poder mediante el que se «unifiquen» en buena medida ambos poderes, legislativo y ejecutivo. Por otra parte, el

régimen de incompatibilidades no puede garantizar tampoco la independencia o imparcialidad del representante, en cuyo estilo de ejercer la representación se aprecia una actitud de «delegado» de su propio partido. No es extraño, en cualquier caso, a esta incapacidad del actual régimen de incompatibilidades para garantizar la separación de poderes y la «independencia» del representante que sean precisamente esas notas, propias de la primera teoría de la representación política, fundamentalmente «racional» y «deliberante», las menos destacadas en una praxis actual de la representación que, al democratizarse, se vuelve esencialmente –y en detrimento de lo anterior– «representativa». El proceso tiene lugar dentro de otra de las características del «giro de la función representativa» del que hablaba OLLERO, la de «revisión del racionalismo» y de recepción de las limitaciones a la pretendida universalidad de la verdad política, reducida ahora a la búsqueda de la verdad consensual (ver OLLERO, 1961).

ii) Por lo que hace a las inelegibilidades, es claro que, con ellas, no se consigue impedir la injerencia «excesiva» de determinados candidatos, cuya relevancia o cuyo peso se podrían considerar lesionadores del principio de igualdad propio de las elecciones democráticas. La evolución propia de los partidos políticos y de las campañas electorales contemporáneas (ver LÓPEZ GUERRA, 1976) ha deparado que éstos y aquéllas se concentren en la figura del líder del partido. Aún en los regímenes propiamente parlamentarios, el candidato a la presidencia del gobierno es, en la práctica, el único candidato, nacional, del partido, hacia el cual se dirigen las diversas opciones del electorado, en una gran proporción, con independencia del candidato presentado en su propia circunscripción. La competencia entre estos «grandes candidatos» es la que ventila las elecciones. Por otra parte, la utilización profusa de medios audiovisuales en la campaña y la cuota de antena para su uso, que se hace en función de los resultados previamente obtenidos por cada opción política (ver sobre la regulación de este asunto en la LOREG, BALLARÍN, 1986), dan también al traste, en buena medida con aquella garantía de igualdad en que encontraba fundamento el régimen de inelegibilidades, y cuya quiebra, en todo caso, no se considera en la ac-

tualidad –al menos no en estos términos– lesionante de la pureza democrática de la elección.

En general, puede afirmarse que a mayor influencia de los partidos en el proceso representativo, particularmente en el momento propiamente electoral de este proceso, existe una menor relevancia del representante, o del candidato, considerado éste individualmente (salvo, evidentemente, la figura del «gran candidato» o líder nacional del partido). Por tanto se produce una desvalorización de cuál sea la posición individual de estos candidatos. En este marco tiene lugar un importante cambio en la «ratio» clásica de incompatibilidades e inelegibilidades parlamentarias.

Ello no quiere decir que no conserven, si bien en menor medida, algunas de sus funciones tradicionales, o que, y esto en mayor proporción, no hayan asumido nuevas funciones. Podrían citarse, entre éstas, la de contribuir a una mayor especialización de la clase política, incluso desde una perspectiva –al igual que ocurre con el resto del mercado de trabajo– de distribuir los cargos como un bien escaso. O también una función «moralizante» de la actividad pública, donde lo decisivo no sería tanto el ejercicio de varios cargos cuanto la percepción simultánea de varias remuneraciones provenientes del tesoro público. En cualquier caso, en el debate parlamentario sobre la Ley de Elecciones al Parlamento Europeo se ha puesto de manifiesto una nueva función de la incompatibilidad (o de la inelegibilidad): como veremos, se ha pretendido arbitrar en base a ella un sistema encaminado a impedir que determinados candidatos se presenten a esas elecciones con la intención, expresa o soterrada, de no dedicarse en absoluto –o de hacerlo en muy escasa medida– a los trabajos propios de aquella Cámara. Sin embargo, no es menos cierto que otros argumentos, de naturaleza sustancialmente diferente, han sido manejados, también en sede parlamentaria, en relación con este mismo asunto.

III. EL DEBATE PARLAMENTARIO

El cuatro de febrero de 1987 entraba en el Congreso de los diputados el proyecto de ley para la regulación de las elecciones de los representantes españoles en el Parlamento Europeo, formalmente una modificación de la recientemente aprobada LOREG (cfr. BOC, Congreso, III Legislatura, serie A, n.23). En el proyecto se dedicaban dos artículos, el 210 y el 211, a regular el tema de las incompatibilidades e inelegibilidades. El primero de ellos remitía el régimen de las inelegibilidades a lo regulado, con carácter general para todos los procesos electorales, en el artículo 154 LOREG. El segundo establecía el régimen de incompatibilidades. Junto a la consideración también, a las establecidas en la parte general de la LOREG, se consideraban ahora incompatibles –además de los que lo fueran de acuerdo con las normas electorales propias de las Comunidades Europeas– a los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los miembros de las Cortes Generales. La principal novedad estribaba en este último punto.

En la presentación del proyecto en el Congreso, el Vicepresidente del gobierno justificaba el establecimiento de la incompatibilidad, sobre todo en lo que hacía al caso de diputados y senadores, en el convencimiento de que «el correcto desempeño de cada una de estas funciones impide su acumulación, especialmente en el contexto de un parlamento europeo, que se asemeja cada vez más, en cuanto a sus facultades, a los parlamentos nacionales (DSC de 26 de febrero de 1987, p. 1868).

El problema de la compatibilidad se reveló polémico desde el primer momento. Con respecto a la incompatibilidad con el cargo de parlamentario autonómico se alzaron diversas enmiendas (de los grupos de la Minoría Catalana, del Centro Democrático y Social y del Partido Demócrata Popular), basadas todas en la idea de que este asunto era competencia de las respectivas comunidades autónomas y no del Estado (cfr. BOC *cit.*, pp. 18, 32 y 35). Con respecto a la incompatibilidad de diputados y senadores, las enmiendas al proyecto tomaron posturas diferentes. Por una parte el CDS proponía (cfr. BOC *cit.*, p. 52) la supresión de

la incompatibilidad, justificándola en que se establecía en el proyecto del gobierno «una incompatibilidad que dificulta la relación entre el parlamento europeo y el nacional...». En sentido contrario, la Minoría Catalana pretendía, no sólo conservar la incompatibilidad, sino enmendar el proyecto introduciendo una cláusula por la cual, de producirse aquélla, la situación «se resolverá en favor de la condición parlamentaria adquirida en último término» (id. p. 39). En el caso, por tanto, del miembro de las Cortes Generales que resultare elegido parlamentario europeo ello significaba que perdería forzosamente aquella condición a la par que adquiriría ésta. De esta manera, no se contemplaba la capacidad de optar por uno de entre los dos cargos incompatibles, que tradicionalmente se otorgaba al interesado. Esta última enmienda llevaba en su escueta justificación, «evitar alterar el sentido del voto popular», la presunción de que el que se presentare a las elecciones europeas ostentando un cargo incompatible y resultare elegido no debía dimitir de este segundo cargo para conservar el primero, pues cometería así un fraude ante sus electores.

Cabe preguntarse acerca de la justificación efectiva de los temores de los enmendantes. El supuesto carácter ilógico de semejante conducta —presentarse a unas elecciones, ganar en ellas un escaño y dimitir a continuación— se desvanece en seguida cuando se piensa en el siguiente supuesto: el presunto candidato se presenta a las elecciones con la exclusiva intención de arrastrar votos para la candidatura de su partido. Una vez cumplida esta misión, esto es, desde el día siguiente de las elecciones, dimita del cargo de parlamentario europeo para así poder seguir ostentando su acta de diputado en el Congreso (o, menos probablemente, de senador); Cámara ésta donde, evidentemente, se ventilan asuntos de una importancia política mucho mayor que los ventilados en la de Estrasburgo. El supuesto no es de laboratorio: como se sabe, ésta era la situación objetiva de los líderes nacionales de los principales partidos políticos españoles en el momento de elaboración de la ley (6).

(6) En el caso de partidos parlamentarios de ámbito nacional, las excepciones son debidas a cambios internos del partido producidos con posterioridad

La Ponencia que entendía del proyecto de Ley en el Congreso aceptó en su informe, por mayoría, la enmienda de la Minoría Catalana, acordando añadir un párrafo, del tenor literal propuesto, al artículo 155 (cfr. BOC *cit.*, p. 63). El informe, por su parte, fue ratificado en el seno de la Comisión. De esta manera, quedó servido para el Pleno el debate sobre esta cuestión.

De hecho, éste se polarizó en torno al problema del «doble mandato», considerado desde esta particular perspectiva, que compartió con la fórmula electoral y la división en circunscripciones, si es que no llegó a superarlo, el interés de la Cámara. Lo que originó una polémica más enconada fue la acusación, dirigida por algunos de los intervinientes a los enmendantes y, por extensión, a la Comisión que había aceptado la enmienda, de que ésta tenía la intención exclusiva de impedir que algunos líderes determinados (en particular, de opciones políticas directamente competitivas de los que proponían la enmienda) pudieran concurrir a las elecciones. Desde la primera intervención de portavoces del grupo mixto se habló de la forma «partidista y discriminatoria» en que el asunto de las incompatibilidades se había planteado, con una disposición supuestamente dirigida «ad hominem», «contra personas que están en la mente de todos y que tienen nombres y apellidos» (intervención del sr. AZKÁRRAGA, DSC de 17 de marzo de 1987, p. 2077). Las reiteradas menciones a este asunto, por parte de casi todos los oradores, obligaron al portavoz de los enmendantes a justificar aquélla, argumentando que «en este tema no se están preservando intereses particulares» y que «lo único que aquí se impide es que alguien que se presenta creando una falsa apariencia electoral de asunción de un cargo pueda decir, al día siguiente, que aquéllo no era para él, que aquéllo era simplemente un trámite para otras cuestiones» (intervención del sr. ROCA, DSC *cit.*, p. 2094).

En realidad, en el debate parlamentario sólo se manejaron algunas concisas argumentaciones en favor o en contra del doble

a las elecciones generales; éste es el caso de Alianza Popular. De hecho, como se sabe, que su actual secretario general no ostente el acta de diputado ha originado algunos problemas de mecánica parlamentaria.

mandato, entendido éste estrictamente; por lo demás, reiterando argumentos frecuentemente esgrimidos, tanto a favor de permitirlo para el caso concreto del Parlamento Europeo (7) como a favor de su prohibición en base a una concepción global sobre el sentido del régimen general de incompatibilidades (8). Por el contrario, la cuestión más debatida no fue la conveniencia o inconveniencia de compatibilizar el escaño europeo y el nacional, sino, y ello es diferente, la conveniencia de regular la posible dimisión «fraudulenta» del diputado incompatible. Junto a la razón del presunto fraude a la voluntad popular, a la que se acude, como ya vimos, en la preceptiva justificación escrita de la enmienda, se habló también, y en el mismo sentido, de preservar «la imagen que se deriva de las instituciones democráticas» (intervención del sr. ROCA, *cit.*).

Algunas intervenciones, por otra parte, se esforzaron en negar la existencia del pretendido fraude. Se argüía que lo más adecuado era dejar que «el electorado juzgue como quiera a quien se presente» y que, si realmente existía un fraude electoral, «el electorado sabrá lo que tiene que hacer, si es que quiere hacer un juicio político de esa cuestión» (intervención del sr. JIMÉNEZ BLANCO, DSC *cit.*, p. 2087). En la misma línea, se afirmaba también que «no hay fraude, porque el elector sabe perfectamente que si un parlamentario nacional (...) figura en la lista eu-

(7) Cfr. la siguiente intervención del sr. BANDRES en el Congreso (DSC de 17 de marzo de 1987, p. 2082): «El Parlamento Europeo desea, primero, fortalecer y favorecer las relaciones entre el propio Parlamento Europeo y los Parlamentos estatales. Segundo, porque el Parlamento Europeo —y lo puedo decir porque me consta— tiene un gran interés en que allí estén presentes las grandes personalidades políticas de los países miembros de las Comunidades Europeas. El Parlamento Europeo —y me consta— no quiere convertirse en la sala de la Prehistoria de una especie de museo de historia natural; el Parlamento Europeo no quiere recibir solamente fósiles políticos; el Parlamento Europeo no quiere ser un club de políticos jubilados...».

(8) Cfr. la intervención del sr. CURIEL (DSC de 17 de marzo de 1987, p. 2084) que cree que un régimen progresista de incompatibilidades debe «... evitar la acumulación de cargos y mandatos, que no beneficia, a nuestro juicio, a las instituciones, que deteriora la imagen de los partidos políticos y que impide la necesaria dedicación de los parlamentarios a las tareas de la Cámara correspondiente».

ropea 'y resulta electo' (...) tendrá que optar» (intervención del sr. CAVERO, DSC *cit.*, p. 2089).

Por su parte, el portavoz del CDS, el partido supuestamente recipendario directo de la enmienda, contestaba con una huida hacia adelante: en realidad, decía, no se pretende ir contra los presuntos fraudes electorales, puesto que, en ese caso, habría que ir también contra «el que fue elegido representante del pueblo español en este Congreso y a los pocos días, o a las pocas semanas, se marcha a ocupar una consejería», y exigía de los enmendantes, si es que querían «hablar con rigor lógico y con rigor ético», aplicar a todos los casos de cargos electos «un único y estricto sistema que vele porque no se produzcan esos fraudes electorales» (intervención del sr. CASO, DSC *cit.*, p. 2096).

El debate en el Pleno del Congreso terminó con el anuncio por parte del portavoz socialista de que su partido votaría, finalmente, en contra de la enmienda inicialmente aceptada, y anunciando la intención de su grupo de aprovechar el paso por el Senado para introducir, no como incompatibilidad, sino como causa de inelegibilidad para concurrir a las elecciones al Parlamento Europeo, ostentar el cargo de diputado o senador (ver la intervención del sr. MARCET, DSC *cit.*, p. 2114), posición que, lógicamente, salió victoriosa en la votación final.

El trámite en la Cámara Alta, sin embargo, no tuvo ese sentido. Ciertamente, entre las enmiendas propuestas al proyecto tal como éste había sido dictaminado por el Congreso, se encontraba una del grupo socialista que proponía añadir al artículo 210 la cláusula de «son también inelegibles 'para el Parlamento Europeo' los que sean miembros de las Cortes Generales», lo que se justificaba en aras de conseguir «una mayor eficacia en las tareas de representación» (BOC, Senado, III Legislatura, serie II, n. 59, p. 11). Por su parte, el CDS proponía suprimir esta incompatibilidad y Convergencia y Unión, de nuevo, que, en caso de producirse, se resolviera a favor de la condición adquirida en último término (ver BOC, *cit.*, pp. 14 y 23). Sin embargo, ya en el informe de la Ponencia, la enmienda socialista es retirada por el grupo proponente y, sorprendentemente, se incorpora «por ra-

zones técnicas» una adición al artículo 210 que dispone, en exclusiva para las elecciones al Parlamento Europeo, lo que la enmienda de CyU —que es a su vez rechazada— pretendía ahora introducir con carácter general para todos los procesos electorales. De la presentación que del proyecto volvió a hacer el Vicepresidente del gobierno, ahora ante el Senado, y de las palabras del portavoz socialista en el Congreso, cuando aquél vuelve para el trámite final a la Cámara Baja, se deduce que la explicación de estos pasos, aparentemente contradictorios, fue conseguir un mayor consenso en la aprobación definitiva de la Ley (9).

Como consecuencia de todo ello, el resultado final fue que en el texto de la Ley se consideraban inelegibles para las elecciones europeas a los comprendidos en el artículo 154-1 y 2 LOREG, lo que excluye a diputados y senadores, y que se decreta, sin embargo, la incompatibilidad entre éstos y el cargo del eurodiputado; incompatibilidad que, en caso de producirse, se resuelve «en favor de la condición parlamentaria adquirida en último término» (ver arts. 210 y 211, nuevos, de la LOREG), lo que en el caso concreto que nos ocupa quiere decir en favor del escaño de Estrasburgo.

Hasta aquí el debate parlamentario sobre la cuestión. Su desarrollo puede ilustrarnos, a nuestro juicio, sobre ciertas características, en alguna medida ocultas, de las elecciones europeas y sobre la teoría de la representación que parece esconderse tras el concepto de «dimisión fraudulenta», tal como se esgrimió en las Cámaras.

(9) Sobre este punto dirá el vicepresidente del gobierno que «esta disposición que (...) no se encontraba en el proyecto gubernamental, sino que (...) ha sido incorporada en la discusión parlamentaria, encierra, desde mi punto de vista, un principio moralizador de todo el procedimiento electoral» (DSC de 31 de marzo de 1987, p. 963). Para el portavoz socialista en el Congreso, sr. MARCET, su inclusión permitía una aprobación más consensuada del proyecto (ver DSC de 1 de abril de 1987, p. 2493 y ss.).

IV. LA DIMENSIÓN INTERNA DE LAS ELECCIONES EUROPEAS

Lo primero que se ocurre al tratar el problema del doble mandato es echar un vistazo al derecho comparado (de hecho, los argumentos basados en ejemplos de este tipo fueron frecuentemente utilizados en el debate parlamentario). Como se sabe, el artículo 5 del Acta de Bruselas, relativa a la elección por sufragio universal directo de los representantes en el Parlamento Europeo, permite simultanear los escaños europeos y nacionales (10). La decisión sobre este particular, uno de los «puntos espinosos» del Acta, fue tomada no sin debate, prosiguiéndose así con una polémica que estuvo presente ya en los dos proyectos anteriores para regular las elecciones europeas, respectivamente el proyecto Dehaese y el proyecto Patijin (ver SANTAOLALLA, 1986:13-22).

Ahora bien, el carácter necesariamente nacional que habrían de tener las diferentes legislaciones de los países miembros sobre el régimen electoral para el Parlamento Europeo —consecuencia, como se sabe, de los fracasos habidos en los intentos de diseñar un régimen electoral único— depararon que, ante la permisividad del doble mandato a la que finalmente llegó el Acta de Bruselas, cada uno de los estados miembros tomara una postura concreta al respecto. Sólo Bélgica y Grecia (ver SANTAOLALLA, 1986:31 y 40), y ahora España, optaron por prohibirlo en sus respectivas leyes nacionales; el resto de los países la permitieron expresamente, o bien no dictaron ninguna disposición específica sobre el particular, por lo que, estando al citado artículo del Acta de Bruselas, la compatibilidad se consideraba posible (11).

(10) El artículo 5 del Acta de Bruselas dice textualmente: «La calidad de representante en la Asamblea 'Parlamento Europeo' será compatible con la de miembro del Parlamento de un Estado miembro».

(11) La legislación de desarrollo de la RFA, la ley electoral de 1978, recoge una serie de incompatibilidades en el plano exclusivamente nacional, que incluye el Presidente Federal, los Magistrados del Tribunal Constitucional Federal, los Secretarios de Estado, el Ombudsman, los miembros del gobierno de un Land y los de la Comisión Federal para la protección de bancos de datos. Dinamarca, se limita a reproducir las incompatibilidades que figuran en el Acta

Los datos políticos, no obstante, complican en cierto sentido este aparentemente claro panorama jurídico de permisividad, salvo algunas excepciones, del doble mandato. Así, lo cierto es que en la mayoría de los países éste, aún permitido, no se practica. Y que, aun en el caso de hacerlo, las razones para ello varían según los distintos partidos. Se ha podido hablar así (ver BIBES e.a., 1979), tomando los datos de las primeras elecciones europeas por sufragio universal, las de 1979, de una prohibición formal del doble mandato dentro de sus filas por parte de los liberales italianos y del laborismo inglés, en este último caso contemplada internamente incluso como causa de inelegibilidad, lo que hizo que algunos entusiastas candidatos europeístas que finalmente no accedieron al escaño se quedaran también sin el propio asiento en los Comunes (id.:1007); los conservadores británicos, por su parte, no lo prohíben, pero tampoco lo practican, y en otros casos, por ejemplo, el de los partidos comunistas, tanto francés como italiano, se utiliza el doble mandato como medio para asegurar un mayor control del partido sobre sus eurodiputados. Hay un interesante caso que se acerca al modo en que el problema se ha planteado entre nosotros: el de la democracia cristiana italiana, que, al igual que los socialdemócratas del mismo país, prohíben internamente el doble mandato en sus candidaturas, salvo para los dos primeros nombres de cada lista (id.: 1008 y ss).

Lo significativo de estas diferentes posiciones adoptadas por los diversos países y por los respectivos partidos de cada uno de ellos es, a nuestro juicio, que confirman el carácter esencialmente «nacional», es decir, «interno», de las elecciones europeas, como ya fue resaltado en su momento, prácticamente desde los inicios de la primera campaña electoral de 1979 (ver BIBES y otros, 1979 y BERTHET e.a., 1979).

Es evidente que las elecciones por sufragio universal directo han supuesto una importante transformación en las funciones

de Bruselas. Irlanda incluye entre las incompatibilidades sólo los casos de Presidente y Vicepresidente de cualquiera de las Cámaras. Ni Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda y Gran Bretaña, por su parte, prohíben formalmente el doble mandato. Para todos estos datos, ver SANTAOLALLA, 1986:28-54.

del Parlamento Europeo, e incluso en su misma naturaleza política (ver EMBID, 1986). No es, sin embargo, menos cierto –aunque quizá no tan evidente– que los principales efectos de esas elecciones han sido siempre internos, es decir, con sus consecuencias más importantes orientadas por y hacia los sistemas políticos de cada país en cuestión. Este carácter esencialmente interno –o este doble carácter, predominantemente interno aunque también, evidentemente, con proyección europea– ha permitido calificar las elecciones al Parlamento Europeo como elecciones nacionales «de rango secundario» (ver REIFF-SCHMITT, 1980). Se entiende por tales aquéllas en las que no entran en juego factores «decisivos», como pudiera ser en las generales de los regímenes parlamentarios o en las presidenciales de los regímenes presidencialistas. Dentro de la categoría se incluyen las elecciones municipales, las regionales o las legislativas parciales, las de la segunda Cámara en parlamentos bicamerales, etcétera (cabría plantearse si también las elecciones sindicales). El análisis para las elecciones al Parlamento Europeo encuentra un marco adecuado para su investigación y su comprensión si se incluye dentro de las elecciones nacionales de rango secundario.

No es el caso, con ello, de negar las importantes funciones que el carácter directo de estas elecciones hubiera podido tener para el fortalecimiento institucional de las Comunidades y, dentro de éstas, del propio Parlamento (12). Ello no obsta para reconocer su carácter esencialmente nacional, que se muestra en varios aspectos. REIFF y SCHMITT (1980:14-23) propusieron la división de las elecciones secundarias en varias dimensiones, presididas por la «dimensión del menor riesgo». Pues bien, aunque las primeras elecciones europeas presentaron una cierta autonomía en cuanto a la dimensión del «terreno de enfrentamiento específico», el análisis de otra de ellas, la «dimensión relativa a la campaña», demostró que los «issues» de tipo nacional predominaron sobre los específicamente europeos, hasta el punto de

(12) Ver «La elección directa y su valoración» en EMBID, 1986:66-70, donde hablará (id.: 69) del valor positivo de las elecciones «para el porvenir de la idea primigenia de unificación europea que está en el origen de las Comunidades».

que se llegó a hablar de «organización simultánea de nueve elecciones nacionales» (BERTHET y otros, 1979:31). Este carácter nacional se confirma analizando otra de las dimensiones propias de las elecciones de rango secundario, la dimensión del «cambio político producido en el terreno del enfrentamiento principal». Desde esta perspectiva, puede afirmarse que «aunque estas elecciones no provoquen consecuencias constrictivas para los gobiernos ni den lugar a políticas de oposición a nivel nacional, existe un factor crucial en ellas que se refiere a la conexión política entre las elecciones europeas y la configuración política nacional, en especial a la relación en que los partidos políticos perciben esta conexión» (REIFF-SCHMITT, 1980:14).

A nuestro juicio, la consideración del carácter interno de las elecciones europeas permite también un análisis bien enfocado en cuanto a su dimensión «institucional y de procedimiento». Con independencia de que consideraciones de este tipo hayan influido a la hora de elegir la fórmula electoral o la distribución de circunscripciones, nos interesa ahora analizar su presencia en la solución dada al problema del doble mandato.

En este sentido, el problema en sí no sería tanto la compatibilidad o no de los escaños europeo y nacional, cuanto los efectos internos —es decir, en el terreno de enfrentamiento principal— que el régimen de incompatibilidades o inelegibilidades podría producir. Desde este punto de vista, es lícito preguntarse por los efectos internos derivados del hecho de permitir a los grandes líderes nacionales de los partidos concurrir a las elecciones, con independencia de los efectos que ello pueda tener para el funcionamiento del propio Parlamento Europeo. Los términos en los que se ha planteado el debate sobre esta cuestión en nuestro país, y en otros países comunitarios, han sido, fundamentalmente, éstos.

De esta manera, el debate sobre el doble mandato no ha generado, a nivel europeo, una polémica sustantiva en torno a los lazos que se deben unir a los diferentes parlamentos nacionales con el europeo (13). Por el contrario, ha sido común el hecho de

(13) Dice BIBES (y otros, 1979:1008) que «curieusement, l'échéance de l'élec-

que diferentes cabezas de lista, o aun listas enteras (14), concurrieran a las elecciones, o dimitieran de sus escaños, por razones exclusivamente internas. Este hecho ha producido, por un lado, un reforzamiento del carácter nacional de la elección (ver BERTHET y otros, 1979:360). Por otro lado, en su causa se encuentran también, en buena medida, razones de este tipo; acudiendo a criterios propios de la política nacional es explicable, por ejemplo, que sea previsible una escasa escisión de votos en la próxima convocatoria simultánea en España de elecciones municipales, autonómicas y europeas. Si se sigue manteniendo un nivel de escisión parecido al que ya ha sido analizado para anteriores convocatorias en nuestro país de elecciones secundarias de ámbito estrictamente interno —las locales y autonómicas de 1983 (ver LÓPEZ NIETO y RUIZ DE AZÚA, 1985)—, podría concluirse que la dimensión «europea» no implica un criterio diferenciado específico en la intención de voto (15).

No pretendemos, con estas consideraciones, entrar en la polémica sobre la función positiva o negativa que las elecciones directas podrían suponer para la consolidación del Parlamento y, por extensión, de las propias Comunidades (ver sobre ello CHITTBATELLI, 1984). Al lado de ella, las elecciones tienen también una lógica interna, y en base a ésta puede explicarse algunas de sus características nacionales. En el caso que nos ocupa, la regulación del régimen de incompatibilidades por lo que hace al doble mandato.

tion européenne et le problème du double mandat n'ont guère fait progresser la discussion sur les liens qui'il sera nécessaire d'établir entre parlementaires nationaux et parlementaires européens».

(14) BERTHET (y otros, 1979) recoge el dato del compromiso exigido por Chirac a los miembros de su partido incluidos en la lista europea de ir dimitiendo, sucesivamente, al año de mandato, con objeto de que corrieran en la lista los puestos de representación. La causa de ello era que la composición de la lista, y el lugar que en ella ocupaba cada candidato, era consecuencia de acuerdos internos del partido, donde se decidió que, mediante este sistema, las diversas tendencias irían ocupando, sucesivamente, un escaño.

(15) Los resultados finales de las elecciones, sin embargo, reflejaron un nivel de escisión mayor que en otras ocasiones. A la espera de los análisis de los datos, sí parece poderse aventurar que, no obstante, las razones de la escisión de voto han sido, precisamente, mayoritariamente «internas».

Visto desde esta perspectiva, cobra también su justa importancia el argumento de la dimisión «fraudulenta» de los posibles cabezas de lista. Impedir la candidatura de diputados o senadores al Parlamento Europeo, argumentando para ello que su presunta dimisión inmediata después de las elecciones (o, incluso, cabría decir que su escasa dedicación al cargo), vicia, haciendo fraudulento, ese mandato electoral, produce, al menos, dos tipos de consecuencias: i) se impide que una representación de estas características acceda al Parlamento Europeo, y ii) se varían las expectativas de voto de los diferentes partidos. La primera de estas consecuencias es propiamente «europea»; la segunda, por el contrario, incide también en las dimensiones internas de esas elecciones. En ambos casos, sin embargo, hay que cuestionarse por el presunto fraude que se comete.

V. EL PARTIDO COMO FOCO DE LA REPRESENTACION

Como se sabe, la regulación final de la incompatibilidad contenida en la ley no logra impedir completamente lo que pretendía. Al decretarse la incompatibilidad, aun la denominada «sobrevenida», es decir, la que se resuelve forzosamente en favor de la última condición adquirida, y no la inelegibilidad, se producen unos efectos específicos: se permite, en la práctica, que los grandes líderes nacionales aparezcan como cabezas de candidatura, con tal que su dimisión se produzca *antes* de la celebración de las elecciones (ver en este sentido los comentarios recogidos en *El País* de 25 de marzo de 1987). El cabeza de lista podría actuar como tal durante toda la campaña electoral y presentar su dimisión —para así poder seguir conservando su escaño en el Congreso— en el último momento. En este caso, por tanto, se hace necesario reflexionar también sobre el carácter fraudulento de esa actitud, en este sentido independiente de que la dimisión se produzca momentos antes o después del acto electoral en sentido estricto, ya que, en un sentido más amplio, éste no incluye sólo la votación, sino también la campaña precedente. E incluso, «mutatis mutandi», cabría incluir dentro de la cuestión la actividad de los líderes que, aunque no formen parte formalmente de la candidatura, actúan durante toda la campaña como

si en realidad sí formarían parte de ella y centran en torno a su persona la expectativa de captar los votos.

Todos estos problemas pueden ser trasladados, a nuestro juicio, al campo de la consideración del partido como foco de la representación. Si el protagonista del proceso representativo «qua» representante, es, en realidad, el partido, no se derivarían de estos comportamientos —o al menos no en grado tan elevado— actitudes fraudulentas para con el electorado (16).

Ciertamente existen argumentos que permiten defender que, precisamente en las elecciones europeas, es difícilmente aceptable que el partido político sea el auténtico foco de la representación. Bien pensado, estas elecciones no dejan de ser, en algún sentido, paradójicas: se ha tenido que producir un marco supranacional de representación para que vuelvan a cobrar alguna vigencia algunos de los viejos principios de la representación «nacional»: puede apreciarse así una cierta presencia de la «Nación» como foco de la representación, como querían los primeros liberales. Desde esta perspectiva, podría entenderse que los parlamentarios españoles en Europa se deben a los intereses nacionales, al bien común de la Nación española, mucho más descubrible frente a los otros intereses nacionales del resto de los países miembros que en el seno de las posiciones encontradas, o consensuadamente negociadas, de la política interna. Acaso no sea extraño a esta realidad el hecho de que estructuralmente el Parlamento Europeo presenta una característica propia también de la teoría representativa liberal: el Parlamento produce representación pero no gobierno, ya que, como se sabe, ni el Consejo de Ministros ni la Comisión Europea tienen origen parlamentario.

Pero, paradójicamente también, es la dimensión interna de las elecciones europeas la que impide hablar de la Nación como

(16) El problema se complica, evidentemente, en casos de listas de coaliciones electorales. De nuevo aquí es indiferente que el sustituto —el que ocupa el lugar siguiente en la candidatura— pertenezca a otro de los partidos coaligados, rompiendo así, posiblemente, el equilibrio en el reparto de puestos diseñado en el pacto de coalición.

único foco de la representación y obliga a introducir en él también al partido político (17). De esta manera, no sólo se produce una importante influencia del partido y de sus aparatos centrales en la decisión final sobre la formación de la candidatura, más fuerte incluso en cuanto a su carácter centralizado que en otro tipo de elecciones (ver BIBES y otros, 1979:994-998); también la campaña electoral, la intención de voto y las consecuencias de las elecciones tienen, como hemos visto, importantes factores «partidistas».

Para la jurisprudencia constitucional española (que no ha llegado a pronunciarse expresamente sobre el posible carácter fraudulento de este tipo de actos) lo decisivo, sin embargo, no parece ser el foco de la representación, sino la «relación de imputación» que se produce en toda relación representativa y que permite «el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad del representado» (STC 10/83). Se entiende que los sujetos de esta relación de imputación son, siempre de forma individual, los miembros de la candidatura electoral que resultaron electos. Y, en base a ello, se aprecia un principio general de «congelación» de la candidatura, y de los candidatos electos, puesto que se entiende que sobre ellos se ha emitido el acto de votación. La estabilidad de los candidatos electos aparece, pues, como una garantía de que la voluntad de los representados podrá seguir siendo imputada a los representantes.

Siguiendo esta concepción, aunque la Nación —el «interés nacional»— continúe siendo, en abstracto, el objeto a representar, la candidatura electa (no ya el partido) se erige como el auténtico foco de la representación. Con esta idea como fundamento, se dictó en su momento la inconstitucionalidad de la pérdida del mandato, en ese caso de concejales, por haber dejado de per-

(17) Lo que se puso de manifiesto, por ejemplo, en los diferentes comentarios surgidos con ocasión de la última elección de Presidente del Parlamento Europeo, donde un grupo español votó en contra de una candidatura encabezada por un nacional de ese país pero de un partido contrario al suyo.

tenecer al partido político en cuya candidatura estuviera incluido (18).

Es evidente, sin embargo, que concurrir a una elección inserto en una determinada candidatura, y aun ejercer un mandato como representante, son derechos de los ciudadanos, como tales derechos subjetivos (art. 23 CE) renunciables, en determinadas circunstancias, por sus titulares. Se considera así la elegibilidad como «un derecho ciudadano configurado por la ley y delimitado por la ausencia de causas de inelegibilidad» (STC 45/83). No obstante, es a una concepción de la candidatura como foco de la representación a la que le puede resultar fraudulenta la dimisión del representante, tal como ésta se vino considerando en el debate parlamentario sobre la ley de elecciones al Parlamento Europeo.

La idea es tributaria de una tendencia a fortalecer la candidatura, incluso frente a posibles intervenciones del partido. Así, aunque la inclusión en una lista electoral signifique no sólo que se dan los requisitos formales de elegibilidad, sino también que se da el requisito material de ser considerado candidato por el partido, y lo decisivo sea realmente esto último –es decir, que el elegible no es sino (CARRERAS-VALLÉS, 1977:57) un «candidato en potencia»– la candidatura se erige, tanto frente a los electores, como ya era propio de la ortodoxia del mandato representativo, como frente al partido, como titular de la relación de imputación de la que hablaba el Tribunal Constitucional. En esta línea, comentando la habilitación de los partidos para la presentación de las candidaturas electorales, se ha escrito (RUIZ NAVARRO, 1986:385) que «el hecho de que sean los partidos quienes presenten a los candidatos no significa que se identifiquen con ellos, y menos aún que estén ‘los partidos’ legitimados para ostentar

(18) Se preguntaba el Tribunal Constitucional si «cabe considerar legítima una organización de la representación en la que los representantes puedan ser privados de su función por una decisión que no emana de los propios electores», refiriéndose al partido, para contestarse seguidamente que «no requiere este análisis de muy largo desarrollo para llegar a una respuesta inequívocamente negativa» (STC 10/83).

una representación que sólo corresponde a las personas que han sido elegidas libremente por el cuerpo electoral». Así, aunque el partido cuente durante todo el proceso electoral con una fuerte presencia como tal en la propia candidatura, mediante la figura del «representante de candidatura» que, esta vez sí es más propiamente un representante del partido (ver BALLARÍN, 1986:337 y ss.), la candidatura, a partir del momento de la elección, o incluso de su proclamación, puede oponer su resistencia frente al partido, siendo incluso indiferente la posterior trayectoria personal de los distintos candidatos a efectos de conservar el mandato o de acceder a uno por sustitución del anterior (ver los problemas prácticos que esto puede producir en RUIZ NAVARRO, 1986:423). El principio de estabilidad de la candidatura, por tanto, traspasa el momento propiamente electoral y se manifiesta también, con todos los problemas que ello plantea, en otros aspectos de la relación representativa (ver, para el caso de los grupos parlamentarios, ALBA, 1982).

VI. CONCLUSIONES

En definitiva, creemos que puede afirmarse que los trámites parlamentarios de elaboración de la ley electoral para el Parlamento Europeo han confirmado, también en nuestro país, la importante dimensión interna que poseen estas elecciones como elecciones de carácter secundario. A la espera de un análisis detallado sobre el desarrollo de la campaña electoral, los resultados obtenidos por cada partido y sus consecuencias posteriores para la política nacional, puede apreciarse desde el primer momento la presencia de esta dimensión interna en algunos aspectos del régimen electoral aprobado. El problema del doble mandato aparece, desde esta perspectiva, como el problema de la utilización de una técnica de captación de voto que se califica de fraudulenta: presentar como cabeza de lista al cabeza nacional del partido, cuyo cargo resulta incompatible con el de eurodiputado. Por otra parte, calificar su posterior dimisión como fraude electoral sólo es posible cuando no se asume con todas sus consecuencias el carácter del partido político como foco de la representación, lo que ciertamente es hoy dominante en nuestra

doctrina jurídico-constitucional y en la jurisprudencia por ella inspirada, si bien esta posición no tiene, en ninguno de ambos casos, carácter unánime (por lo que hace al segundo, ver los votos particulares a las STC 5/83 y 10/83). La plena integración del partido en la regulación de la representación política no es, en efecto, fácil. Parece, sin embargo, ser plenamente necesaria. No sólo en aras de un correcto y no formalista entendimiento del concepto de representación —que incluya también en él lo que el representante «hace» (ver PITKIN, 1968)—; también porque su consideración es imprescindible para una adecuada inserción de las instituciones representativas en la realidad política actual.

BIBLIOGRAFIA

- ALBA, MANUEL (1982). «La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura», *Revista de Derecho Político*, n.º 14, 1982:79-95.
- BALLARIN, JAVIER (1986). Comentarios a diversos artículos en Cazorla Prieto (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Cívitas, 1986.
- BERTHET, ERNEST-FRANCOIS; BRESARD, CLAIRE y JACASSON, MICHEL (1979). «L'élection au suffrage universel direct des représentants a l'assemblée des communautés européennes», *Revue de Droit Public*, 1979: 347-373.
- BIBES, GENEVIEVE, et all. «L'élection européenne en France, en Grande Bretagne en Italie et en République Fédérale d'Allemagne». *Revue Française de Science Politique*, n.º 6, 1979: 981-1063.
- CARRERAS, FRANCESC Y VALLES, JOSEP (1977). *Las Elecciones*, Madrid, Blume, 1977.
- CASTILLO ALONSO, GONZALO (1910). Voz «Incompatibilidades», en la *Enciclopedia Jurídica Española*, Madrid, Seix, 1910, vol. XVII: 928-32.
- CHITI-BATELLI, ANDREA (1986). «Aspectos políticos de las elecciones directas», en Subirats, Joan y Vilanova, Pere (eds.), *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Ariel, 1986.
- DUVERGER, MAURICE (1978). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1982.
- EMBID, ANTONIO (1986). «El Parlamento Europeo», en García de En-

- terría, González Campos y Muñoz Machado (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, Cívitas, 1986, vol. I: 63-91.
- ENTRENA, RAMON (1986). Comentarios a diversos artículos en Cazorla Prieto, *Comentarios...*, cit.
- EULAU, HEINZ, WAHLKE, JOHN; BUCHANAN, WILLIAM y FERGUSON, LEROY (1969). «The role of the representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke», en Eulau y Wahlke, *The politics of representation: continuities on theory and research*, London, Sage pub., 1980 (2.ª ed.): 111-126.
- GARCIA COTARELO, RAMON (1985). *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985.
- GARCIA PELAYO, MANUEL (1986). *El Estado de Partidos*, Madrid, Alianza, 1986.
- LOPEZ GUERRA, LUIS (1976). «Sobre la evolución de las campañas electorales y la decadencia de los partidos políticos de masas»; *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 45 (1976): 91-110.
- LOPEZ GUERRA, LUIS (1984). Voz «Partidos políticos», en González Encinar, *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid, Akal, 1984: 639-648.
- LOPEZ NIETO, LOURDES y RUIZ DE AZUA, MIGUEL ANGEL (1985). «La escisión de voto en las elecciones municipales y autonómicas en la Comunidad de Madrid en 1983», en *Problemas actuales del Estado Social y Democrático de Derecho*, Actas del IV Congreso Nacional de Ciencia Política, Alicante, pub. de la Universidad de Alicante, 1985.
- MACHPERSON, C. B. (1980). *Burke*, Madrid, Alianza, 1984.
- OLLERO, CARLOS (1961). «El sistema representativo», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 119, 1961: 1-27.
- PEREZ SERRANO, NICOLAS (1936). *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Cívitas, 1976.
- PITKIN, HANNA FENICHEL (1968). *El concepto de Representación*, Madrid, CEC, 1985.
- RECORDER DE CASO, EMILIO (1985). Comentarios a diversos artículos en Garrido Falla, (dir.), *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Cívitas (2.ª ed.), 1985.
- RUIZ NAVARRO, JOSE LUIS (1986). Comentarios a diversos artículos, en Cazorla Prieto, *Comentarios...* cit.
- REIFF, KARLHEINZ y SCHMITT, HERMANN (1980). «Nueve elecciones nacionales de rango secundario: un marco conceptual para el análisis de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 16, 1980: 7-57.
- SANTAOLALLA, FERNANDO (1986). *Sistema electoral del Parlamento Europeo*, Madrid, Fundación Juan March, 1986.

- TORRES DEL MORAL, ANTONIO (1982). «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *Revista de Derecho Político*, n.º 14 (1982): 7-30.
- TORRES DEL MORAL, ANTONIO (1984). Voz «Partidos políticos», en *Diccionario del Sistema...*, cit.
- VERGOTTINI, GIUSEPPE (1981). *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.
- WAHLKE, JOHN (1962). *The legislative system: exploration in legislative behaviour*, New York, John Wiley, 1962.