

# LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

DAVID CHICO ZAMANILLO (\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. - II. DE ASAMBLEA A PARLAMENTO. - III. UN PROCEDIMIENTO ELECTORAL PARA EL PARLAMENTO EUROPEO: A) *El Acto de 1976 y el camino hacia las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo.* B) *El Acto de 1976.* C) *Procedimientos electorales nacionales.* D) *Avances y retrocesos en el camino hacia un procedimiento electoral uniforme.* - IV. LA REVISIÓN DEL ACTO REALIZADA EN 2002: A) *«Un valioso dictamen de conformidad».* B) *El Acto modificado.* C) *Consecuencias del Acto modificado.* - V. CONCLUSIONES.

---

(\*) Master en Estudios Europeos Avanzados. Graduado por el Colegio de Europa. (campus de Natolin).

## I. INTRODUCCIÓN

El Consejo, con fecha de 25 de Junio y 23 de Septiembre de 2002, ha tomado una Decisión modificando el Acto (1) que regulaba la elección de los representantes al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (2). Esta modificación se ha llevado a cabo con el objeto de lograr un procedimiento electoral uniforme y tras más de dos décadas de intentos, desde la celebración de las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo (PE).

El acto de votar es, en la mayoría de las ocasiones, para el común de los ciudadanos, el hecho más visible y evidente de su participación en un sistema político democrático y el modo de intervenir en la designación de nuestros representantes y en la toma de decisiones. Por lo tanto, todos los aspectos relativos a la manera de elegir a esos representantes, a saber, el procedimiento electoral y la manera de convertir los votos en escaños, esto es, el método electoral, merecen por su relevancia, una especial atención. En el marco de la Unión Europea (inicialmente, Comunidades Europeas) la elección mediante sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo no se materializó hasta pasadas dos décadas desde la crea-

---

(1) En ocasiones este documento normativo se encuentran denominado como «Acta». El Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) lo refiere como «Acto», denominación que ha sido seguida en el presente trabajo.

(2) Decisión del Consejo 2002/772/EC, Euratom de 25 de Junio y 23 de Septiembre de 2002, por la que se modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal, directo, anejo a la Decisión 76/787/ESCC, EEC, Euratom. DOCE de 21 de Octubre 2002 L-283, Páginas 1-4.

ción de dichas Comunidades. La llegada de un procedimiento electoral uniforme, a través del reciente Acto del Consejo, se ha demorado igualmente otras dos décadas más. Un proceso para dotar a la Unión Europea (UE) de unas elecciones directas y de un procedimiento electoral uniforme que en total ha durado más de cuarenta años. Cabe lógicamente realizarse una serie de preguntas sobre este largo desarrollo. A lo largo del presente trabajo intentaremos desentrañar las razones de este retraso, el por qué de la llegada de un procedimiento electoral uniforme, las razones de su necesidad, y finalmente si las modificaciones operadas en el año 2002, han establecido un procedimiento uniforme o no. Asimismo, el asunto ha cobrado una especial relevancia para nuestro país por dos razones: las implicaciones que el método electoral para las elecciones al Parlamento Europeo ha cobrado en relación al contencioso que se mantiene con el Reino Unido sobre Gibraltar; y en segundo lugar, por las repercusiones que una posible o no división de la actual circunscripción electoral única en las elecciones europeas, pueda conllevar para la configuración territorial del Estado español.

## II. DE ASAMBLEA A PARLAMENTO

El Parlamento Europeo está compuesto por los «...representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad» (3). De ello se desprende que los miembros del Parlamento Europeo son los representantes de los ciudadanos y el propio Parlamento Europeo se configura como la Institución que representa colectiva e independientemente a los pueblos y personas de la Comunidad Europea.

El Parlamento Europeo desde su creación ha sufrido una gran transformación. Institución ya existente en el primero de los Tratados iniciales, el Tratado constitutivo de la Comunidad del Carbón y del Acero de 1951, el PE ha evolucionado en paralelo a la historia de la Integración Europea. Originalmente designado bajo el nombre de *Asamblea*, pronto se red denominó a sí mismo como Parlamento (4), aunque no fue hasta mu-

---

(3) Artículo 189 de la versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 325 de 24 de Diciembre de 2002.

(4) Resolución de 20 de Marzo de 1958 (DOCE 6/58) y de 30 de Marzo de 1962 (DOCE 1045/62).

cho tiempo después cuando su nombre fue formalmente modificado (5). Este cambio en su denominación es clara muestra del cambio fundamental operado en la estructura institucional de la Unión Europea. Como han señalado los profesores Craig y De Burca la historia del Parlamento Europeo muestra la gradual transformación de una Asamblea sin poderes a la Institución considerablemente reforzada en sus atribuciones que es actualmente. El Parlamento Europeo ejerce hoy en día importantes funciones entre las que se cuentan la co-legislativa, la presupuestaria y la de control. En cualquier caso, su función principal es la de representar el interés de los ciudadanos de la Unión en la toma de decisiones a nivel comunitario. El Parlamento Europeo encarna el principio democrático en la estructura institucional de la UE, al ser la única Institución directamente elegida por los ciudadanos. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha reconocido esta función principal en su jurisprudencia. Así en la Sentencia *Roquette Frères c. Consejo* (6) señaló que «la efectiva participación del Parlamento en el proceso legislativo de la Comunidad (...) refleja a nivel comunitario el fundamento democrático relativo de que los pueblos deban tomar parte en el ejercicio del poder a través de la intermediación de una asamblea representativa». Más aún, en una de las sentencias fundacionales de la Comunidad Europea, Sentencia *Van Gend en Loos*, el TJCE refleja que «los nacionales de los Estados miembros reunidos en la Comunidad están llamados a cooperar en el funcionamiento de ésta Comunidad a través de la intermediación del Parlamento Europeo» (7).

Las elecciones al Parlamento Europeo marcan un punto de inflexión en el desarrollo institucional de la UE, en tanto en cuanto al proveerse con una legitimidad directa al Parlamento Europeo, se posibilita el progresivo reforzamiento de sus funciones. La doctrina (8) ha llegado a re-

---

(5) En 1986, el Acta Única Europea modificó el nombre e impuso oficialmente en los Tratados la denominación de «Parlamento Europeo».

(6) Sentencia de 29 de Octubre de 1980 *Roquette Frères c. Consejo*. Asunto 138/79, Recopilación de Jurisprudencia [1980] 3333. fundamento jurídico 33.

(7) Sentencia de 5 de Febrero de 1963 *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*. Asunto 26/62, Recopilación de Jurisprudencia ECR I-0003 [1963], dando respuesta a la primera pregunta planteada en la cuestión prejudicial.

(8) CORBETT, R. «*The European Parliament's role in closer EU integration*». Palgrave, Londres 2001, página 51.

conocer a las elecciones un papel de fuerza motriz en la transformación constitucional que ha sufrido el Parlamento Europeo.

Sin embargo, el camino hacia la consecución de elecciones directas al Parlamento Europeo no ha sido fácil. Este camino comienza con la búsqueda de unas elecciones directas desde el nacimiento de las Comunidades y termina con la reciente modificación en 2002 del inicial Acto y de la Decisión del Consejo; o quizás sea necesario pensar que este camino no ha terminado todavía. Esta serie de cuestiones serán respondidas a lo largo de las próximas páginas.

### III. UN PROCEDIMIENTO ELECTORAL PARA EL PARLAMENTO EUROPEO

Un procedimiento electoral es el instrumento por medio del cual la voluntad de una determinada comunidad política interviene para constituir una determinada institución. Así pues, el procedimiento electoral es pieza esencial de todo régimen democrático y provee de legitimación al sistema. El procedimiento electoral del Parlamento Europeo es el caso que nos ocupa.

El TJCE ha desarrollado una interpretación extensiva del concepto de procedimiento electoral. En la Sentencia de *Los Verdes c. Parlamento Europeo* (9), el Tribunal entendió incluidas en el concepto de procedimiento electoral «...*inter alia aquellas reglas diseñadas para que el procedimiento electoral sea conducido debidamente, así como aquellas que aseguren igualdad de oportunidades para las diversas candidaturas a lo largo de la campaña*» (10).

La teoría política (11) ha definido tradicionalmente un procedimiento electoral uniforme como aquel procedimiento electoral que define y da homogeneidad a los siguientes elementos:

---

(9) Sentencia de 23 de Abril de 1986, *Parti Ecologiste «Les Verts» c. Parlamento Europeo*, Asunto 294/83 Recopilación de Jurisprudencia [1986] 1339.

(10) Sentencia de 23 de Abril de 1986, *Parti Ecologiste «Les Verts» c. Parlamento Europeo*, Asunto 294/83 Recopilación de Jurisprudencia [1986] 1339, considerando 53.

(11) STEIN, ROKKAN «*Electoral system, International Encyclopaedia of Social Sciences*». Volumen V, Nueva York, 1969.

- Titularidad del derecho al voto.
- El peso otorgado a cada voto.
- El tipo de circunscripción
- El procedimiento mediante el cual se calcula la manera de transformar los votos en escaños, o dicho de otra manera, la fórmula electoral.

Todos estos elementos, combinados, caracterizan un determinado procedimiento electoral; así cuando se encuentra un sustancial grado de similitud entre estos diferentes elementos, se dice que un procedimiento electoral es uniforme.

A) *El Acto de 1976 y el camino hacia las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo*

El Tratado constitutivo de la Comunidad del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de Abril de 1951 y que ha expirado recientemente, ya contenía en su articulado una provisión relativa a un Parlamento Europeo elegido por sufragio universal (12). En la práctica, ningún miembro de la Asamblea Parlamentaria fue directamente elegido, aunque tempranamente la Asamblea constituyó una subcomisión con el objeto de que examinara cómo se debía dar desarrollo a la provisión sobre elecciones directas (bajo la presidencia del Sr. Dehousse). Cuando en 1957, se firmaron los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), el compromiso para establecer un Parlamento directamente elegido fue reforzado. De esta forma, el artículo 138.3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) en su versión inicial decía: «*La Asamblea elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.*»

---

(12) El artículo 21 del Tratado constitutivo de la CECA rezaba originalmente «*La Asamblea se compondrá por delegados de los parlamentos de cada uno de los Estados Miembros que serán nombrados una vez al año entre todos los parlamentarios nacionales o elegidos por sufragio universal y directo, de acuerdo con un procedimiento determinado por cada una de las Altas Partes Contratantes.*»

*El Consejo establecerá por unanimidad las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».*

Asimismo, el Tratado Euratom en su artículo 108.3, contenía disposiciones similares. Como se ha mencionado anteriormente, hasta 1979, los miembros del Parlamento Europeo fueron elegidos por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros, según las disposiciones establecidas por cada Estado. Este método de elección, que en un principio se estableció como provisional, duró veinte años; claro testimonio de las dificultades con las que el camino hacia unas elecciones directas con procedimiento uniforme se ha ido encontrando.

Sin querer extendernos en exceso en detallar el camino que lleva a la adopción del Acto de 1976 que hizo posible la celebración de las primeras elecciones directas por sufragio universal al Parlamento Europeo, debemos decir que las diversas iniciativas que entre 1960 y 1974 (13) se llevaron a cabo, no tuvieron ningún éxito (14). Diferentes razones pueden explicar este tremendo retraso, entre otras cabe mencionar la renuencia de los Estados a aceptar un órgano democráticamente elegido, en el seno de una estructura, la Comunidad Económica Europea, sin un claro futuro en aquel tiempo. Asimismo, las tendencias intergubernamentalistas que se hallaban en el seno de la construcción europea, personificadas en el General De Gaulle, no favorecían la introducción de elecciones directas. Existía el temor de que la introducción de dichas elecciones pudiera conducir hacia una estructura federal de Europa. La profesora Lodge ha sintetizado estas posiciones al escribir que *«las elecciones directas podían despojarles (a los gobiernos nacionales) de poder y en último caso, desafiar su supremacía como legisladores»* (15).

---

(13) Resolución del 17 de Mayo de 1960 (D.O. 834/60) aprobando el proyecto de resolución relativa a la introducción de elecciones directas (informe Dehousse, sesión del PE 1960-61, no. 22). Resolución del 12 de Marzo de 1969, doc. 214/1968-69; Resolución del 3 de Febrero de 1970, doc. 210/1969-70.

(14) Un estudio detallado puede encontrarse en HERMANN, V. y HAGGER M. *«The legislations of Direct Elections to the European Parliament»*. Gower Publishing company, Westmead, 1980.

(15) LODGE, J. *«Making the election of the European parliament distinctive: towards an e-uniform election procedure»*. European Journal of Law Reform, 2000. Vol. 2, núm. 2, página 203.

Sin embargo, en la década de los setenta se va a producir un giro importante que permitirá la adopción de una legislación que haga posible la celebración de elecciones. Tradicionalmente la doctrina (16) ha determinado tres sucesos que van a posibilitar el cambio. El primero es la entrada del Reino Unido (RU), Irlanda y Dinamarca en las Comunidades, que provoca un ímpetu en la reforma de las Instituciones, provocada por la tradicional actitud escéptica del pueblo danés y británico respecto a la ausencia de democracia en la CEE. En segundo lugar, se encuentra el progresivo incremento de los poderes del Parlamento Europeo; ejemplos de ello se encuentran en el Tratado de Luxemburgo de 1970 que acrecienta sus poderes presupuestarios, en el informe Vedel de 1972 en relación al proceso de toma de decisiones y los problemas asociados a un hipotético aumento de los poderes del PE y por último en las nuevas disposiciones de 1974 que instauran el procedimiento de concertación. La celebración de elecciones directas al PE se ha visto como el corolario necesario a este desarrollo. El tercer elemento que se cita es el final de la intransigencia francesa hacia la instauración de unas elecciones directas, posibilitado por el relevo en la presidencia de la República francesa y la elección del Sr. Giscard d'Estaing en Marzo de 1974.

La cumbre de París albergó la primera conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, el 9 y 10 de Diciembre de 1974. En dicha cumbre, se dio luz verde para la celebración de las primeras elecciones al PE: «...*las elecciones a la Asamblea por sufragio universal (...) deben de celebrarse tan pronto como sea posible...*», así como en aguardar las nuevas propuestas que el PE pudiera hacer. Otra de las respuestas que se han ofrecido para explicar la decisión de comenzar a celebrar elecciones directas está relacionada con la decisión, tomada en esta cumbre, de institucionalizar dichos encuentros de Jefes de Estado y de Gobierno bajo la forma de Consejos europeos. Se argumenta que éste era un elemento intergubernamental necesitado de un contrapeso, en este caso las elecciones al PE.

Sobre la base del informe preparado por el Sr. Patijn, el Parlamento Europeo elaboró su propuesta, aprobándola (17) y presentándosela a

---

(16) HERMANN, V. y HAGGER M. «*The legislations of Direct Elections to the European Parliament*». Gower Publishing company, Westmead, 1980.

(17) Informe Patijn, documento. 368/74 de 14 de Enero de 1975. Diario Oficial n. C 32 de 11/Febrero/1975, página 11.



los Estados Miembros. Tras una serie de dilaciones, causadas en gran medida por el desacuerdo en el número de escaños otorgado a cada país, los Estados miembros llegaron a un compromiso en el Consejo celebrado en Bruselas el 12 de Julio de 1976 concluyendo la celebración de elecciones directas al Parlamento Europeo y estableciendo que el tamaño del futuro Parlamento elegido de las urnas sería de 410 escaños (18).

## B) *El Acto de 1976*

El 20 de Septiembre de 1976, el Consejo tomó una Decisión mediante la cual acordaba firmar el «Acto relativo a la Elección de los diputados a la Asamblea por sufragio universal directo» (19). El Acto constituye el marco legal de las elecciones al Parlamento Europeo.

La Decisión y el Acto son dos instrumentos legales diferentes. Por una parte, la Decisión es el documento legal mediante el cual se da cumplimiento al deber contenido en los Tratados (artículo 190.4 TCE). Ahora bien, la Decisión en sí misma, no es una revisión de los Tratados, sino el desarrollo de lo que estaba establecido en estos, en el marco de un «proceso dinámico y gradual» (20); la Decisión no pertenece a la categoría de las señaladas en el artículo 249. 4 TCE (21), es una «decisión sui generis». Por otra parte, el Acto, que aparece anexo a la Decisión, es un acuerdo internacional sujeto a la aprobación en cada Estado Miembro. Es derecho primario (22), porque en este caso el Acto no sólo desarrolla las

---

(18) Francia, Italia, la República Federal de Alemania y el Reino Unido tendrían 81 escaños, los Países Bajos 25, Bélgica 24, Dinamarca 16, Irlanda 15 y Luxemburgo 6.

(19) Decisión 76/787 de los representantes de los Estados Miembros reunidos en Consejo relativa al Acto relativo a la elección de los de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (páginas 1-4) y Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (páginas 5-11), ambos en el DOCE 1976 L 278/1, publicado el 8 de Octubre 1976.

(20) MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D. «Instituciones y Derecho de la Unión Europea». Ed. McGraw-Hill. Segunda edición, Madrid 1999, página 80.

(21) Artículo 249.4 TCE «La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios».

(22) Sentencia de 10 de Abril de 2003 *Le Pen c. Parlamento Europeo*, Asunto T-353/00 [2003] «...disposiciones de derecho primario, como el Acto de 1976».

disposiciones contenidas en los Tratados, sino que las modifica y está sujeto a interpretación por parte del TJCE (23).

El Acto de 1976 tiene tres partes. La primera es una exposición de motivos por los que el Consejo adopta estas disposiciones. Se explica cómo el Consejo «*ha adoptado las disposiciones siguientes, cuya adopción recomienda a los Estados miembros, con arreglo a sus normas constitucionales respectivas*» (24).

La segunda parte es la más extensa y en la cual se detallan, *inter alia*, aspectos como el principio de sufragio universal directo (artículo 1), el número de escaños para cada Estado miembro (artículo 2), el periodo quinquenal de mandato (artículo 3), el doble mandato (artículo 5), las incompatibilidades de los miembros del PE (artículo 6), el momento de celebración de las elecciones (artículo 9), el método para determinar la fecha para las primeras elecciones (artículo 10), la validación de las credenciales de los parlamentarios (artículo 11) y la manera de completar los escaños vacantes (artículo 12).

Por último, la tercera parte comprende una serie de Anexos al Acto, relativos a las circunstancias concurrentes para Groenlandia (en aquel tiempo, parte de la UE), a la no aplicación de las disposiciones del Acto para los territorios británicos de Gibraltar, la Isla de Man y las Islas del Canal y otra serie de explicaciones en relación a ciertos dispositivos que el artículo 13 establecía para la toma de medidas suplementarias para la implementación del Acto. Se incluye además una declaración hecha por el Gobierno de la República Federal Alemana en relación a Berlín, en ese tiempo ciudad dividida entre las cuatro potencias vencedoras de la II Guerra Mundial.

Por último señalar que el Acto contiene una disposición final estableciendo la obligación para los Estados miembros de notificar la finalización de los procedimientos necesarios para adoptar el Acto.

---

(23) Conclusiones del Abogado General Darmon presentadas el 24 de Marzo de 1993, *The Liberals Demócrats c. Parlamento Europeo*. Recopilación de Jurisprudencia [1993] I-3153. Párrafos 51 y 52. «*En consecuencia el Acto de 1976 integra el Tratado. Es una norma de derecho primario*», párrafo 52.

(24) Decisión 76/787 de los representantes de los Estados Miembros reunidos en Consejo relativa al Acto concerniente a la elección de los miembros de la Asamblea por sufragio universal directo (páginas 1-4).

Así pues, con la Decisión y el Acto de 1976, así como con las leyes nacionales que implementaron y desarrollaron el Acto, se dotó del marco jurídico necesario para la celebración de las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo, que se celebraron finalmente (25) entre el 7 y el 10 de Junio de 1976, reuniéndose el primer Parlamento Europeo salido directamente de las urnas el 17 de Julio de 1979. En cualquier caso, este marco jurídico no proveyó del procedimiento electoral uniforme que exigía el antiguo artículo 138.3 TCE en su redacción original.

### C) *Procedimientos electorales nacionales*

Tras la publicación del Acto en 1976, cada Estado miembro siguiendo las prescripciones establecidas en él, ha ido desarrollando una legislación electoral para las elecciones al Parlamento Europeo. El Acto de 1976, como hemos venido comentando, no establece un procedimiento electoral uniforme para todos los Estados. Así las cosas, las elecciones al Parlamento Europeo se han venido celebrando bajo procedimientos electorales nacionales, con diferencias y similitudes, pero en cualquier caso, no uniformes. Más aún, las paulatinas ampliaciones de la Unión Europea a seis nuevos miembros desde 1979 con sus propias reglas nacionales han incrementado estas diferencias. Con ello, aquellas reglas que se pensaron temporales y que fueron adoptadas en el deseo de comenzar rápidamente a celebrar elecciones directas en el marco comunitario, se han prolongado y dilatado en el tiempo.

En relación a los diferentes procedimientos electorales nacionales para las elecciones al Parlamento Europeo, por razones de espacio no podemos detenernos en una explicación en detalle (26); baste señalar dos

---

(25) En un principio estaba previsto celebrar las elecciones en Mayo- Junio 1978. Diversos retrasos en el desarrollo de las legislaciones nacionales y otros problemas específicos en algunos países provocaron que las elecciones tuvieran lugar finalmente en Junio de 1979. Un estudio detallado puede encontrarse en HERMANN, V. y HAGGER M. «*The legislations of Direct Elections to the European Parliament*». Gower Publishing company, Westmead, 1980.

(26) Un estudio detallado de los sistemas electorales en cada uno de los quince actuales Estados miembros de la UE puede encontrarse en «*Electoral Systems in Europe: An Overview*» - An ECPRD publication on topical parliamentary affairs». European Centre for Parliament Research and Documentation (ECPRD). Luxembourg, 2001.

importantes hitos que se han producido hacia la homogenización de procedimientos:

- La extensión a todos los Estados miembros del sistema electoral proporcional (27), aunque permanezcan sensibles diferencias entre los sistemas utilizados (sistema de listas y Voto Único Transferible (28)). El Reino Unido modificó su sistema en 1999, pasando de un sistema mayoritario basado en la asignación del escaño a la candidatura ganadora en circunscripciones individuales, a un sistema proporcional de listas con once circunscripciones territoriales (a las cuales hay que añadir la de Irlanda del Norte que se celebra bajo el método del Voto Único Transferible).
- El intento de homogenización de los derechos de voto activo y pasivo llevado a cabo por la entrada en vigor de las previsiones relativas a la *Ciudadanía de la Unión*, concepto introducido por el Tratado de Maastricht en 1992. El artículo 19.2 TCE señala: «*Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 190 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro*». Esta disposición ha provocado numerosas reformas constitucionales en los Estados miembros (entre ellos Es-

---

(27) Un sistema electoral proporcional es el término genérico utilizado para denominar aquellos sistemas que tratan de asegurar que los resultados de unas elecciones sean tan proporcionales como sea posible a la elección hecha en las urnas por el electorado. El sistema de listas y el sistema de Voto Único Transferible son dos modalidades de sistemas proporcionales.

(28) El sistema de Voto Único Transferible es un sistema de elección uninominal preferencial con transferencia de votos, en el que los nombres de los candidatos figuran por orden alfabético en la papeleta electoral; el elector vota por un candidato e indica el orden de preferencia de los candidatos a los que asignar su voto en caso de que el designado en primer lugar ya hubiera obtenido el número de votos necesario para resultar elegido.

paña (29)) y ha sido desarrollado por la Directiva del Consejo 93/109/CE de 6 de Diciembre de 1993 (30).

D) *Avances y retrocesos en el camino hacia un Procedimiento electoral uniforme*

El camino hacia la consecución de un procedimiento electoral uniforme en las elecciones al Parlamento Europeo ha sido un camino largo y tortuoso. En los puntos anteriores, se ha explicado cómo en 1979 las primeras elecciones al Parlamento Europeo se celebraron sin un procedimiento electoral uniforme, incumpliendo lo señalado en el TCE (art. 138.3 TCE). Desde la celebración de las primeras elecciones en 1979 hasta la revisión del Acto operada en el 2002 se han sucedido diferentes intentos para lograr un procedimiento electoral uniforme. La imposibilidad de alcanzar un acuerdo al respecto modificó, cómo veremos posteriormente, el objetivo inicial establecido en los Tratados, adaptándolo hacia el logro de un «procedimiento electoral basado en principios comunes a todos los Estados miembros».

Como consecuencia de la legitimidad obtenida por el PE tras las primeras elecciones directas por sufragio universal, libre y directo, se van a suceder una serie de intentos para conseguir un procedimiento uniforme. La uniformidad del procedimiento electoral en las elecciones al PE fue desde siempre un objetivo perseguido por muchos; destáquese en este ámbito las posiciones federalistas (31) que entendían la celebración de elecciones directas como un paso hacia la consecución de una Europa Federal. En cualquier caso, inmediatamente después de la celebración de las primeras

---

(29) El artículo 13.2 de la Constitución española fue modificado el 27 de Agosto de 1992 para adaptarse a lo establecido en el TUE (declaración del Tribunal Constitucional de 1 de Julio de 1992, derecho de sufragio pasivo de nacionales comunitarios en el Tratado de Maastricht). BOE 28 de Agosto de 1992.

(30) Directiva del Consejo 93/109/CE sobre el ejercicio de los derechos de voto en las elecciones al Parlamento Europeo: [1993] DOCE L329/34. Al respecto, consúltese también, la Resolución del Parlamento Europeo relativa a la implementación de dicha Directiva [1994] DOCE C44/159 y C128/316.

(31) El Manifiesto de Ventotene señalaba que «...el derecho de todos los ciudadanos a participar en el proceso de formación de la voluntad del Estado (Europeo) ha de asentarse...».

elecciones directas, el grupo del Partido Popular Europeo, propuso el 27 de Septiembre de 1979 una Resolución (32) relativa a la extensión de las competencias de las Comunidades Europeas. En dicha propuesta se abogaba por el mantenimiento de los principios de democracia representativa y separación de poderes, ligados indefectiblemente a una eventual adopción de un procedimiento uniforme. Sin embargo, la primera medida importante del Parlamento a este respecto fue el informe Seitlinger (33) (que recoge su nombre del ponente del informe, Sr. Jean Seitlinger). Este informe, que defendía la adopción de un procedimiento uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo, fue adoptado por el pleno en 1982. El informe sugería la adopción de un sistema electoral de representación proporcional, con el método D'Hondt como fórmula electoral y circunscripciones plurinominales de entre tres y quince escaños, aunque finalmente también establecía la opción de voto preferencial. No se establecía ningún umbral mínimo de votos que los candidatos o formaciones presentadas a las elecciones hubieran de franquear para acceder a la atribución de escaños. El texto fue trasladado al Consejo donde no se encontró la uniformidad necesaria (la oposición del Reino Unido fue la razón principal de este rechazo).

Después de este fracaso, el Parlamento no volvió sobre el tema hasta 1989. El informe Bocklet (ponente Sr. Reinhold Bocklet) proponía un proyecto basado en un desarrollo progresivo, que comenzara con un acuerdo de mínimos hasta terminar adoptando un procedimiento uniforme. Con ello se trataba de vencer poco a poco las resistencias que habían aparecido en el Consejo y que habían dado al traste con el anterior proyecto del Parlamento. Al igual que en el informe Seitlinger, se aconsejaba la adopción de un sistema de representación proporcional, con método D'Hondt y posibilidad de establecer varias modalidades de circunscripciones, ya una única en todo el Estado o múltiples. En este informe sí se establecía un umbral de votos necesarios para acceder a la atribución de un escaño que quedaba a la elección de cada Estado miembro, siempre que no excediera del cinco por ciento. Sin embargo, el informe Bocklet nunca será adop-

---

(32) Documento del Parlamento Europeo I-347/79, introducido por el Eurodiputado Van Aerssem por el grupo EPP/PPE.

(33) SEITLINGER, J. «*Résolution du Parlement Européen sur la procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement Européen*», de 26 de Febrero de 1982. PE 64.569.

tado y se perderá en la maraña de procedimientos parlamentarios. Tras haber sido aprobado por la Comisión de Asuntos Institucionales por una corta mayoría (16 votos contra 8, con 13 abstenciones), fue, sin embargo, rechazado en la otra Comisión encargada de su aprobación, Comisión de Asuntos Legales, y el informe nunca pasó a ser votado por el Pleno del Parlamento, siendo transferido a un grupo especial de trabajo para su discusión. Así pues, en realidad en la segunda legislatura, que media entre 1984-1989, el Parlamento no fue capaz de enviar al Consejo ninguna propuesta, hecho que da fe de las dificultades que han surgido a lo largo del proceso llevado a cabo todos estos años.

Después de las elecciones de 1989 el tema va a cobrar de nuevo impulso y el Parlamento va a encargar la redacción de una nueva propuesta al eurodiputado De Gucht. El informe De Gucht (34) va a abandonar el enfoque de desarrollo progresivo de los informes anteriores e intentará llegar únicamente a acuerdos en las cuestiones principales, aspirando a un consenso de mínimos que permitiera sacar adelante el deseado procedimiento electoral uniforme. De nuevo el sistema electoral proporcional fue el sugerido en el informe, pero en este sentido se hizo una concesión al Reino Unido (35), país que recordemos desde siempre tenía dificultades para la adopción de este sistema. Al igual que el informe Bocklet, el informe De Gucht dejaba la posibilidad de que los Estados miembros fijaran un umbral mínimo de votos necesarios que sobrepasar para acceder a la atribución de los escaños, aunque en este caso se limitaba a una cifra entre el tres y el cinco por ciento. El Pleno del PE adoptó este informe el 10 de Marzo de 1993 (36); no obstante esta propuesta morirá en la mesa del Consejo, de la misma manera que lo hicieron sus predecesoras.

---

(34) DE GUCHT, K. « *Orientations du Parlement Européen relatives au projet de procédure électorale uniforme pour les membres du Parlement Européen* », Resolución A3-152/91. 10 de Octubre de 1991.

(35) Para que el RU se uniera al consenso, el informe permitía a los Estados miembros que retuvieran el sistema de circunscripciones uninominales (y por tanto, la utilización de un sistema mayoritario) en tanto en cuanto no comprendieran más de dos tercios del número total de escaños para dicho Estado miembro. Los escaños restantes serían distribuidos según un sistema proporcional.

(36) La adopción del informe De Gucht fue el argumento principal que el TJCE esgrimió para denegar la violación del artículo 138.4 en el Auto de 10 de Junio de 1993 *The Liberal Democrats c. Parlamento Europeo*, C-41/92 Recopilación de Jurisprudencia [1993] I-3153.

Si atendemos a los preceptos de las tres propuestas que se sucedieron para lograr un procedimiento electoral uniforme tras las primeras elecciones directas, observamos que han sido más y más flexibles en sus prescripciones, o en otras palabras, menos y menos uniformes, aun así, no consiguieron sacar adelante una legislación sobre la materia. De todo ello se desprende que incluso ni «bajando el estándar» fue posible conseguir un acuerdo. Si se quiere entender este fracaso, se ha de tener en cuenta el marco de la historia de la integración europea que rodea a estos hechos. En todo este tiempo es el TJCE (explorando nuevos e innovadores conceptos como el principio de responsabilidad de un Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario) y la Comisión (por ejemplo, a través del lanzamiento de Proyectos como el de la consecución del Mercado Único), las instituciones que lideran el proceso de integración europea. El deseo de «más Europa» nunca está representado a lo largo de todos estos años por el Consejo, el cual está permanentemente dominado por la amenaza de bloqueo que constituye la necesidad de unanimidad en la toma de decisiones. En esta etapa, aunque el Parlamento Europeo incrementa continuamente sus poderes (por ejemplo en el Acta Única Europea, pero también a través de la jurisprudencia que le provee por citar algunos ejemplos de *locus standi* en Sentencias como Roquette (37), Los Verdes (38), o en otros casos protegiendo sus prerrogativas: Sentencia Chernobil (39)) en lo relativo al tema del Procedimiento electoral uniforme, aparece paralizado por la necesidad de unanimidad en el Consejo.

Un terrible parón se sucede de nuevo: diecisiete años han transcurrido desde el Acto de 1976 y todos los proyectos e intentos fracasan. De la misma manera que la consecución de una primera legislación electoral para las elecciones al PE se demoró veinte años, el procedimiento uniforme se va a ver postergado otros tantos años. Todo esto, muestra las dificultades que el proceso ha tenido y sobre todo, cómo la implicación de las tres partes presentes en el procedimiento (PE lanzando la propuesta inicial; el Consejo aprobándolo y los Estados miembros ratificándolo), si

---

(37) Sentencia de 29 de Octubre de 1980 *Roquette Frères v. Consejo*, Asunto 138/79, Recopilación de Jurisprudencia [1980] 3333.

(38) Sentencia de 23 de Abril de 1986 *Parti Ecologiste «Les Verts» c. Parlamento Europeo*, Asunto 294/83 [1986] Recopilación de Jurisprudencia [1986] 1339.

(39) Sentencia *Parlamento Europeo c. Consejo*, Contaminación radioactiva de los productos alimenticios. Asunto 70/88. Recopilación de Jurisprudencia [1990] I-04529.



bien asegura la representación de los diversos intereses en juego, dificulta y paraliza, la toma de una decisión al respecto. El artículo 190.4 TCE (antiguo 138.3) en su redacción original, contenía un procedimiento muy especial. En primer lugar, encontramos que en este caso, es el Parlamento Europeo, la institución encargada de realizar la propuesta y no la Comisión como normalmente está establecido. El Parlamento Europeo goza del privilegio del poder de iniciativa. Es un supuesto único y anormal dentro del equilibrio institucional comunitario. En segundo lugar, existe un doble «escudo» para los Estados miembros. El Consejo, la Institución comunitaria donde se encuentran representados los intereses de los Estados tiene que adoptar por unanimidad las disposiciones pertinentes, que posteriormente los Estados tienen a su vez que adoptar en su ordenamiento jurídico nacional, normalmente a través de la aprobación de una ley en sus Parlamentos. Como se puede observar las diferentes «salvaguardas políticas» juegan un papel destacado en este procedimiento legal, posibilitando que las Instituciones que se ven afectadas encuentren una forma de defender sus intereses. Todo sistema democrático está basado en una división de poderes y caracterizado por una serie de equilibrios, «checks and balances», entre las diferentes instituciones y órganos que componen su sistema político. De esta manera, a la hora de determinar un asunto tan determinante como un procedimiento electoral, a saber «las reglas del juego», es necesario que todos los «jugadores», en este caso Parlamento Europeo y Estados Miembros, participen y tengan un papel importante a la hora de determinar dichas reglas.

En 1992 se firma el Tratado de Maastricht que crea la Unión Europea y pone en pie la estructura de tres pilares por la cual se ha regido la UE desde entonces. Aparte de la inclusión del articulado sobre la Ciudadanía de la Unión (40) y la posibilidad de votar en las elecciones europeas para aquellos ciudadanos de la Unión que residan en otro Estado miembro, mencionada anteriormente, el Tratado de Maastricht estableció, que para aprobar un procedimiento electoral uniforme, el PE tendría que dar su dictamen conforme, pronunciándose por mayoría de sus miembros (41).

---

(40) Artículos 8, 8a, 8b, 8c, 8d, 8e. Renumerados en la actualidad como 17, 18, 19, 20, 21, 22 del TCE.

(41) Ex-artículo 138.4 TCE tal y como fue redactado en 1992 «(...) *El Consejo establecerá, por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de sus miembros, las disposiciones pertinentes y recomendará a los*

Con ello se introdujo una gran novedad. Este tipo de procedimiento, que nació con el Acta Única Europea de 1986, instituyó un derecho de veto para el Parlamento. Por lo tanto, la legislación relativa a las elecciones al PE, sólo podrá ser adoptada si ha sido aprobada por ambas Instituciones, Parlamento Europeo y Consejo. Es otra de las salvaguardas jurídicas presentes en el juego de los diferentes actores en la UE, que diversos autores (K. Bradley, por ejemplo) han señalado, y que en este caso, se establece a favor del Parlamento. El procedimiento de Dictamen conforme es importante porque aunque no permite al Parlamento añadir ninguna propuesta ni realizar ninguna modificación al texto, le otorga sin embargo el poder de rechazar la propuesta en su conjunto, así como la capacidad de jugar con posibles dilaciones en la aprobación si no se atienden posibles demandas suyas. En este orden de cosas, el Reglamento del PE ha ampliado dentro de este procedimiento la posibilidad de presentar en ciertos casos recomendaciones o mejoras provisionales a la propuesta inicial del Consejo mediante un informe anejo para ser discutido si fuera aprobado por el Pleno del Parlamento por el Consejo de nuevo (42).

Asimismo, debemos hacer hincapié en el hecho de que si bien hoy el procedimiento de Dictamen conforme se nos aparece como un procedimiento residual y de menor importancia en comparación con el procedimiento de Codecisión del artículo 251 TCE, no ha de olvidarse que estos «*procedimientos menores*» (al igual que sucede con el procedimiento de Consulta) han sido básicos para el reconocimiento del papel del Parlamento y el mantenimiento del «*balance institucional creado en los Tratados*» (43). La Jurisprudencia del TJCE ha señalado repetidamente que

---

*Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*».

(42) Artículo 86.3 del reglamento del Parlamento Europeo: «Si se solicitare el dictamen conforme del Parlamento sobre una propuesta legislativa y para facilitar un desenlace positivo del procedimiento, la comisión competente podrá presentar al Parlamento un informe provisional sobre la propuesta de la Comisión, acompañado de una propuesta de resolución que contenga recomendaciones relativas a la modificación o aplicación de la propuesta. Si el Parlamento aprobare al menos una recomendación, el Presidente solicitará un nuevo debate con el Consejo. La comisión competente formulará su recomendación definitiva para el dictamen conforme del Parlamento a la luz de los resultados del debate con el Consejo». Reglamento del Parlamento Europeo, 15ª edición. Febrero de 2003. DOCE L 61/2 de 5 de Marzo de 2003.

(43) Sentencia *Parlamento Europeo c. Consejo*, Contaminación radioactiva de los productos alimenticios. Asunto 70/88. Recopilación de Jurisprudencia [1990] I-04529.

este procedimiento «permite al Parlamento jugar su papel en el procedimiento legislativo de la Comunidad» (44). Esta modificación del artículo 190.4 TCE va a hacer que el Parlamento sea «dueño de su propio destino» (45), como ha celebrado algún autor.

Cuando en 1994 se celebran las cuartas elecciones directas al Parlamento Europeo, aún se continúa sin procedimiento uniforme. Desde la adopción del Acto en 1976, regulador de las primeras elecciones directas, se han redactado al menos tres propuestas sin resultado alguno. Sin embargo, un viento de cambio empezó a soplar. Los Estados miembros, aquellos actores que mayormente habían paralizado el proceso hasta ahora, van a estar más predispuestos a avanzar. Algunas razones pueden explicar este cambio. El proceso de integración europea por aquel tiempo demandaba un desarrollo democrático que no se iba a conseguir sólo con la extensión de poderes del Parlamento Europeo. La distancia entre la opinión pública y la Unión Europea, reflejada claramente en las dificultades para aprobar los referendos sobre el Tratado de Maastricht, proporcionó a los Estados miembros una alarmante señal sobre la necesidad de un cambio. Si las elecciones al PE aparecían como el vínculo más visible entre «los pueblos de los Estados» (46) y la integración europea, dichas elecciones tendrían que impulsarse. Los Estados miembros estaban listos para cambiar su actitud a partir de ahora.

El primer ejemplo de este cambio fue la propuesta sobre la adopción de un procedimiento uniforme que el 22 de Octubre de 1996 colocó el Gobierno alemán en la agenda de la Conferencia Intergubernamental celebrada ese año. La propuesta seguía en su desarrollo el informe De Gucht aprobado por el PE en Marzo de 1993. A pesar de esto, esta propuesta no será incluida.

Un segundo paso, y el más importante, fue dado por los cambios introducidos en el Tratado de Ámsterdam. La modificación operada va a

---

(44) Sentencia de 29 de Octubre de 1980 *Roquette Frères v. Consejo*. Asunto 138/79. Recopilación de Jurisprudencia [1980] 3333. Sentencia de 30 de Marzo de 1995 *Parlamento Europeo c. Consejo*. Asunto 65/93. Recopilación de Jurisprudencia [1995] I-643.

(45) BUTLER y WESTLAKE en «*British Politics and European Elections 1999*», Londres, 2000, página. 29.

(46) Artículo 189 TCE «*El Parlamento Europeo, compuesto por representantes de los pueblos de los Estados, reunidos en la Comunidad (...)*».

permitir despejar el proceso y proseguir el camino hacia la adopción de un nuevo procedimiento electoral para las elecciones al PE. El artículo 190 TCE fue modificado de manera que desde ahora el procedimiento electoral podría establecerse o bien uniforme en todos los Estados miembros o bien «*de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros*».

El artículo 190.4 TCE quedó del siguiente tenor: «*El Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros*».

Con este añadido se abandona la idea de elaborar un procedimiento electoral uniforme en toda la Unión Europea y se decide flexibilizar las exigencias y encontrar un marco que permita compatibilizar las diferentes opiniones existentes en relación a este tema entre los Estados miembros. ¿Pérdida para la causa de la integración europea o paso adelante?

Tras esta modificación el PE no perderá el tiempo. A través de su Comisión de Asuntos Institucionales redactará un nuevo informe (47), cuyo ponente será el eurodiputado Georgios Anastassopoulos. El informe fue adoptado en la sesión plenaria del 15 de Julio de 1998 (355 votos a favor, 146 votos en contra y 39 abstenciones) y enviado al Consejo anticipándose así a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el 1 de Mayo de 1999. El informe Anastassopoulos fue un documento eminentemente de consenso, redactado *ex profeso* para de una vez por todas aprobar un procedimiento electoral en toda la Unión, y teniendo asimismo en cuenta la futura incorporación de los países del Centro y Este de Europa.

Antes de concluir este punto, deben mencionarse las implicaciones que el caso Matthews trajo para nuestra cuestión. El 18 de Febrero de 1999, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de Estrasburgo dictó la

---

(47) Informe sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo. En adelante «Informe Anastassopoulos»: A4-0212/98.

Sentencia del caso *Matthews c. Reino Unido* (48), declarando la violación por el Reino Unido de la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 (CEDH). El caso trataba sobre la reclamación que la Sra. Matthews realizó sobre la exclusión del electorado gibraltareño en las elecciones al Parlamento Europeo. Se argumentaba que el RU vulneraba el derecho a la participación en elecciones libres reconocido en la CEDH (49). El Acto de 1976, como sabemos, contenía un anexo (50) por el cual las disposiciones del Acto de 1976 sólo eran aplicables al Reino Unido, por lo que los habitantes de Gibraltar no podían votar en las elecciones europeas. El TEDH declaró que los derechos de la Sra. Matthews fueron violados por esta disposición y condenó al Reino Unido. En 1999 el Reino Unido puso sobre la mesa una modificación a dicho Anexo, pero no fue capaz de encontrar la unanimidad necesaria en el Consejo para su aprobación. El Reino Unido anunció entonces que procedería a la promulgación de legislación interna de forma que pudiera dar cumplimiento a la Sentencia del TEDH. En un punto posterior se explicará como ha concluido este asunto y las implicaciones que ha tenido el caso para nuestro país. En cualquier caso, el caso Matthews es relevante en cuanto que aceleró notablemente el proceso de reforma y puso de relieve la absoluta necesidad de modificar el Acto de 1976.

Podemos decir por tanto, que el proceso seguido todos estos años hacia la adopción de un procedimiento uniforme y la revisión del Acto de 1976, es un claro ejemplo y una valiosa guía sobre los problemas y obstáculos que la integración europea ha sufrido y de la dicotomía presente en este proceso entre el respeto a las particularidades y la necesidad de homogenización.

#### IV. LA REVISIÓN DEL ACTO REALIZADA EN 2002

##### A) «Un valioso dictamen de conformidad»

El Consejo, siguiendo el informe Anastassopoulos alcanzó un acuerdo en un proyecto de Decisión que modificó el Acto de 1976 (51). Este

---

(48) Sentencia *Matthews c. Reino Unido* (Demanda nº 24833/94), 18 Febrero 1999.

(49) En concreto el artículo 3 del Protocolo numero 1: derecho a participar en elecciones libres.

(50) Anexo II del Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo; DOCE 1976 L 278/1, publicado el 8 de Octubre 1976: «*El Reino Unido solo aplicará las disposiciones de este Acto en relación al Reino Unido*».

(51) Documento CSL-8964/2002.

acuerdo fue presentado al Parlamento para su votación, siguiendo el procedimiento de dictamen conforme establecido en los Tratados. El texto del Consejo incorporaba en el Acto de 1976 la mayoría de las propuestas del Parlamento presentes en el informe Anastassopoulos. En concreto:

- i) El Principio de Representación Proporcional con sistema de listas; aunque permitiendo a aquellos Estados miembros que lo considerasen necesario implantar un sistema de listas con voto de preferencia.
- ii) La opción abierta a los Estados para el establecimiento de circunscripciones territoriales «con adecuada consideración de las circunstancias específicas de cada Estado miembro» (52).
- iii) Un umbral mínimo de votos necesarios para acceder a la posibilidad de obtener un escaño; umbral que no debería de exceder del 5% de los votos válidos emitidos, y que estaría determinado por cada Estado miembro.
- iv) Incompatibilidad del doble mandato para los Eurodiputados (con excepción hecha hasta el 2009 para los miembros de los parlamentos nacionales de Irlanda y el RU (53)).

Sin embargo, el proyecto de Decisión del Consejo contenía asimismo importantes diferencias con relación al proyecto presentado por el PE, (informe Anastassopoulos). Esto mostraba a las claras cómo cualquier innovación desarrollada por el Parlamento, que excediera de lo que se había venido discutiendo a lo largo de estos años, no iba a ser aceptada por el Consejo. Entre estas «innovaciones» cabe citar la proposición de crear una circunscripción común europea en la cual se eligiera un diez por ciento de los escaños, estableciéndose a partir de las elecciones del 2009 (54) y la

---

(52) Artículo 2 del proyecto de Acto del Informe Anastassopoulos. Documento: A4-0212/98.

(53) Los miembros que en la actualidad, además de ser miembros del Parlamento Europeo son también miembros bien de la Cámara de los Lores, o bien de la Cámara de los Comunes son la Baronesa Nicholson, la Baronesa Ludford y Lord Bethell, Lord Inglewood, Ian Paisley y John Hume. El Sr. Pat the Cope Gallagher es miembro a su vez del Dáil irlandés.

(54) Artículo 8 del proyecto de Acto del Informe Anastassopoulos. Documento: A4-0212/98.

propuesta parlamentaria de fijar la celebración de elecciones en el mes de Mayo.

El proyecto de Decisión del Consejo, por otro lado incorporaba ciertas «Declaraciones» que no existían en el Informe Anastassopoulos; la primera concernía una futura revisión del Acto «antes de las segundas elecciones al Parlamento Europeo» (55), celebradas después de la entrada en vigor de las modificaciones del Acto de 1976 (en el 2009). La segunda Declaración trataba la problemática surgida con el caso Matthews. Según dicha Declaración, el RU garantizaba la adopción de los cambios legislativos necesarios para permitir a los votantes gibraltareños la participación en las elecciones al PE. Finalmente, figuraba una tercera Declaración por medio de la cual el Consejo y la Comisión tomaban cuenta de la Declaración anterior.

El proyecto de Decisión del Consejo fue presentado al Parlamento Europeo el 23 de Mayo de 2002 para la obtención de su dictamen conforme. Dicho proyecto de Decisión fue asignado a la Comisión de Asuntos Constitucionales, que nombró al eurodiputado Gil-Robles Gil-Delgado como ponente. El informe Gil-Robles (56) reconocía que el proyecto de Decisión presentado por el Consejo contenía la gran mayoría de las demandas del Parlamento. Tras su aprobación por dicha Comisión, el informe Gil-Robles pasó a ser votado por el pleno que otorgó su dictamen conforme por 399 votos a favor y 111 en contra el 12 de Junio de 2002. Durante el debate previo a la votación, el ponente declaró significativamente que «*continuar hacia delante en este tema, es más importante que quedarse en el impasse en el cual llevamos instalados desde hace veinticinco años*».

El Consejo, definitivamente, tras el dictamen conforme del Parlamento, adoptó la Decisión que modifica el Acto relativo a la elección por sufragio universal directo de los diputados al Parlamento Europeo, con fecha de 25 de Junio y 23 de Septiembre de 2002. La Decisión fue publi-

---

(55) Declaración del Consejo en el Anexo B del proyecto de Decisión del Consejo. Documento CSL-8964/2002.

(56) Documento: A5-0212/2002 Final.

cada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 21 de Octubre de 2002 (57).

### B) *El Acto modificado*

El Acto es el instrumento legal, junto con las disposiciones nacionales, que ordena las elecciones al Parlamento Europeo. La modificación operada por la Decisión en el 2002 hace extraordinariamente interesante establecer un análisis detallado de su contenido jurídico, que a continuación se detalla.

El Acto con las modificaciones operadas por la Decisión del Consejo de 2002 (en adelante «el Acto modificado») guarda la misma división en tres partes, que tenía en su redacción original de 1976, a saber un corpus normativo y dos anexos (una vez que uno de los anexos ha sido eliminado por cuestiones históricas (58)). Asimismo, a fin de mejorar y facilitar la lectura del Acto, una vez modificado, el articulado del mismo ha sido reenumerado con arreglo a una tabla de correspondencias que figura en el anexo de la Decisión de 2002 y que es parte integrante de la misma (59).

Si pasamos a analizar el contenido del Acto, encontramos en primer lugar, en el artículo 1.1 (60), la implantación de un sistema electoral de Representación Proporcional en las elecciones al Parlamento Europeo. Se pone fin así a la histórica discusión que se mantenía en relación a la

---

(57) Decisión del Consejo 2002/772/EC, Euratom de 25 de Junio y 23 de Septiembre de 2002, por la que se modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal, directo, anejo a la Decisión 76/787/ESCC, EEC, Euratom. DOCE de 21 de Octubre 2002 L-283, Páginas 1-4.

(58) La caída del muro de Berlín y la posterior Reunificación alemana hicieron que la Declaración existente en el Anexo III del Acto original, realizada por la Republica Federal alemana sobre el estatuto de la ciudad de Berlín, dejara de tener sentido, por lo cual ha sido eliminada. Artículo 1, punto 16 de la Decisión 2002/772/CE, Euratom. DOCE de 21 de Octubre 2002 L-283, Página 3.

(59) Artículo 2 de la Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo y Anexo: Tabla de correspondencias contempladas en el artículo 2 de la Decisión 2002/772/CE, Euratom. DOCE de 21 de Octubre 2002 L-283. Página 4.

(60) La numeración a la que se hará referencia será la establecida en el Acto por la Decisión 2002/772/CE, Euratom, de acuerdo con la tabla de correspondencias contenida en el Anexo de dicha Decisión.



elección de un sistema electoral. El sistema de Representación Proporcional es obligatorio para las elecciones al Parlamento Europeo en todos los Estados miembros. El sistema electoral elegido en una determinada elección conlleva, como sabemos, importantes consecuencias para el conjunto de las elecciones. En el caso de las elecciones europeas esto ha sido tradicionalmente importante. En el Acto de 1976 no existía ninguna disposición que fijara sistema electoral alguno. Casi todos los Estados miembros adoptaron sistemas proporcionales excepto el Reino Unido (sistema mayoritario) que no lo modificó hasta 1999. El sistema mayoritario en el RU deformaba el poder relativo de los dos grupos mayoritarios en el PE, a saber, socialdemócratas y conservadores/cristianodemócratas. Esto se debía al importante número de escaños del PE que eran elegidos en el RU y que por razón de ese sistema mayoritario eran otorgados en su gran mayoría a un partido u otro, determinando con ello la mayoría del propio PE y distorsionando, como decíamos, el equilibrio de poder entre los dos grandes grupos mayoritarios de la cámara de Estrasburgo (como sucedió en 1994). A esto se unía el problema existente de la infra-representación de los partidos minoritarios que eran penalizados por el sistema electoral de una manera a todas luces excesiva (61). El sistema, como se ha mencionado, se modificó en 1999 (62), fecha desde la cual todos los Estados miembros tienen un sistema electoral de Representación Proporcional. El artículo 1.1 autoriza la utilización de un sistema de listas o de Voto Único Transferible, siempre y cuando sean de tipo proporcional, a diferencia del informe del PE, informe Anastassopoulos, que sólo permitía el sistema de listas.

En el artículo 1.2 se autoriza a los Estados miembros a establecer la votación de listas con voto de preferencia. Este sistema permite que los votantes elijan, una vez escogida una lista, aquellos miembros de la lista que ellos prefieran.

---

(61) Los ejemplos son numerosos: en las elecciones al PE de 1979 el Partido Liberal obtuvo 1.690.638 votos, el 12.6% del total de votos válidos emitidos obteniendo solamente un escaño. En las elecciones de 1984 este mismo partido obtuvo 2.591.659 votos, el 18.5% no obteniendo escaño alguno. Situación parecida sufrió el Partido Verde en las elecciones de 1994, donde con 2.292.705 votos, el 14.5% tampoco obtuvo representación alguna. Esta problemática fue llevado ante el TJCE en el Auto de 10 de Junio de 1993 *The Liberal Democrats c. Parlamento Europeo*, C-41/92 Recopilación de Jurisprudencia [1993] I-3153.

(62) *European Parliamentary Elections Act*. Dicha Ley obtuvo el refrendo real el 14 de Enero de 1999 y entró en vigor el 28 Abril de 1999.

El punto tercero del artículo 1 fija el sufragio universal, directo, libre y secreto, derecho contenido en la tradición democrática de todos los Estados miembros y de la propia UE. El Acto modificado, incorpora en contraste con la versión de 1976 las palabras: «... *libre y secreto*», fruto de las sugerencias contenidas en el informe Anastassopoulos, aunque el concreto contenido de las palabras haya sido finalmente modificado (63).

El artículo 2 establece para cada Estado miembro la posibilidad abierta de establecer circunscripciones u otras subdivisiones siempre y cuando no se «*desvirtúe globalmente el carácter proporcional del sistema*» y «*en función de las características nacionales*» de cada Estado miembro. La existencia de circunscripciones territoriales se basa en el principio de proximidad con el ciudadano. Dicho principio intenta acrecentar los lazos entre el electorado y sus representantes. A través de ello se intenta salvar la creciente distancia entre la ciudadanía y el proceso de integración europea. La literatura en este ámbito ha sido variada y en ocasiones se ha atribuido a esta distancia el declinante porcentaje de voto en las elecciones al PE (64) y la pérdida con ello de legitimidad. La división en circunscripciones intenta permitir a los votantes y eurodiputados establecer una relación más directa y efectiva y asimismo llevar al primer plano de la agenda parlamentaria europea los problemas que realmente preocupan a los ciudadanos. En el informe Anastassopoulos (65) la constitución de circunscripciones territoriales se establecía como obligatoria, pero sólo para los Estados que superaran los veinte millones de habitantes, siendo opcional por debajo de ese límite. Sin embargo, en el Acto modificado, el establecimiento de circunscripciones se ha dejado finalmente a la elección de los Estados miembros. Este tema posee una gran repercusión en nuestro país y España fue uno de los principales impulsores del cambio para que no fuera obligatorio la modificación de la circunscripción electoral única.

---

(63) Artículo 1 del proyecto de Acto del Informe Anastassopoulos. Documento: A4-0212/98: «*Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por votación de listas, según un sistema proporcional. La elección se hará por sufragio universal directo, libre, igual para todos y secreto*».

(64) El porcentaje de votos en las elecciones al PE es una de las mayores preocupaciones en la actualidad en las instancias comunitarias. En 1979 fue de 63%; en 1984 del 61%; en 1989 del 58.5%; en 1994 del 56.8% y en 1999 del 49.9%.

(65) Artículo 2 del proyecto de Acto Informe Anastassopoulos. Documento: A4-0212/98.

Por otro lado, ya en el plano de la política nacional, pese a los continuos intentos de los diferentes grupos nacionalistas y grupos minoritarios del espectro político para cambiar la ley electoral española, el acuerdo entre los dos grandes partidos, PSOE y PP, que se ven beneficiados, no parece indicar un próximo cambio en esta cuestión (66).

El antiguo artículo 2 del Acto que según la redacción de 1976 regulaba el número de escaños de cada Estado miembro, ha sido ahora completamente eliminado. Por tanto, una de los elementos más importantes de cualquier procedimiento electoral, como es el número de escaños, se sitúa en este caso, fuera de la regulación que contiene el resto de sus elementos. En la UE, el número de escaños otorgado a cada Estado miembro ha sido objeto de negociación por separado y no se le ha dado un trato homogéneo junto al resto de los elementos de un procedimiento electoral. Este aspecto ha sido regulado en las modificaciones realizadas en los Tratados tras cada ampliación junto con otros asuntos de la arquitectura institucional. A este respecto ha sido paradigmático lo sucedido en la última CIG de Bruselas en Diciembre pasado. Este tratamiento separado no facilita la comprensión general del procedimiento electoral del PE y distorsiona gravemente las «reglas del juego». Ahora bien, temas diferentes que se alejan de nuestra óptica puramente jurídica, son, en primer lugar, las razones que lo provocan (sensibilidad de los Estados sobre el tema, pero también posibilidad de no construcción al procedimiento señalado en los Tratados, con lo que los Estados miembros se encuentran libres para negociar e intercambiar el número de escaños con otros temas que puedan ser «patatas calientes»). Y en segundo lugar la imposibilidad, en el momento actual de la integración europea en el que nos encontramos, de que este tema pueda ser tratado globalmente, a lo que se une la vieja querrela sobre la existencia de un *demos* o varios *demoi* (Weiler) en el seno de la Unión.

El nuevo artículo 3 introduce otra de las principales novedades del texto, a saber, el establecimiento de un umbral mínimo de votos neces-

---

(66) «Proposición no de Ley para la creación de circunscripciones electorales de carácter autonómico en las elecciones al Parlamento Europeo». Documento: 162/000727. Abril 2003. «Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, LOREG, mediante la que se establecen circunscripciones electorales de ámbito autonómico para las elecciones al Parlamento Europeo» (122/000205). Abril 2002. Pregunta oral al Sr. Pique i Camps, Ministro de Exteriores de la diputada Lasagabaster Olazábal. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados num. 173, pp. 8681-8682.

rios para obtener un escaño, que no excederá del 5% de los votos válidos emitidos, y que se concretará por cada Estado miembro. El límite se corresponde con los umbrales presentes en la legislación de los diferentes Estados miembros que ya contenían disposiciones similares (67).

El artículo 4 pasa a regular los gastos de los candidatos relativos a la campaña electoral, aunque sin mucho éxito en lo referido a su homogeneización. Se establece la posibilidad de que cada Estado miembro determine un límite de gastos. Este tema es uno de lo más espinosos del conjunto y en él se han estrellado en numerosas ocasiones anteriores los intentos de acuerdo. La financiación de las elecciones y de los candidatos se ve influida en gran medida por la tradición política de cada país. Así, existen grandes diferencias entre los Estados al contemplar la financiación pública o privada. Era pues aconsejable una solución abierta como la que deja el Acto. Por otra parte, el futuro estatuto de los partidos políticos a nivel europeo, así como la ampliación a los países del Este va a hacer necesario dar una solución más concluyente a esta cuestión, puesto que se incrementarán las situaciones en la que partidos y candidatos a la elección en el mismo Parlamento gozarán de muy diferentes oportunidades en relación a los gastos de campaña.

El asunto en realidad viene de antiguo y ya había sido objeto de la atención del TJCE. En la Sentencia *Los Verdes* (68), el Tribunal concluyó que el Parlamento Europeo había violado el Derecho Comunitario por razón de la distribución de fondos para campañas informativas que el partido Verde impugnó al considerarlas discriminatorias debido a su distribución. El Tribunal declaró que «*el establecimiento de un esquema para el reembolso de los gastos de la campaña electoral y la introducción de acuerdos detallados para su puesta en marcha eran competencia de los Estados miembros*» (por razón de que en ese momento no existía un procedimiento electoral uniforme) «...*en tanto en cuanto sea éste, el estadio del Derecho comunitario*» (69). Con la redacción dada al nuevo artículo 4 se clarifica la competencia nacional para los gastos electorales. Sin em-

---

(67) Grecia 3%; Austria y Suecia 4%; Francia y Alemania 5%.

(68) Sentencia de 23 de Abril de 1986, *Parti Ecologiste «Les Verts» c. Parlamento Europeo*, Asunto 294/83 Recopilación de Jurisprudencia [1986] 1339.

(69) Sentencia de 23 de Abril de 1986, *Parti Ecologiste «Les Verts» c. Parlamento Europeo*, Asunto 294/83 Recopilación de Jurisprudencia [1986] 1339.

bargo, se rompe la lógica de los razonamientos seguidos hasta ahora por la jurisprudencia de Luxemburgo. Si el Tribunal había incluido el esquema para el reembolso de los gastos de la campaña electoral en el concepto de procedimiento electoral uniforme y el hecho de que en el momento de la Sentencia *Los Verdes*, dichos gastos fueran competencia nacional se debía a la sola razón de la inexistencia de un procedimiento electoral uniforme, entonces ahora, que la revisión del Acto en 2002 provee de procedimiento uniforme, éste aspecto debería ser tratado por el Acto. Ahora bien, quizás estemos ante la posibilidad de que el Acto modificado no sea un procedimiento electoral uniforme, como elaboraremos posteriormente.

El artículo 5 fija en cinco años el mandato de los eurodiputados. Asimismo puntualiza cuándo comienza y finaliza su mandato, unificándolo con los periodo de sesiones del PE.

El artículo 6 consagra el clásico concepto de la independencia de los diputados durante su mandato. La teoría política de la representación política (70) está unida a la independencia de los elegidos de forma que no estén vinculados, teóricamente al menos, por instrucciones ni reciban mandato imperativo alguno. Este artículo 6 en su punto primero, establece el voto individual y personal de los eurodiputados. El punto segundo de este artículo repite el reconocimiento del régimen de inmunidades y privilegios de los diputados del PE ya recogido en la redacción original del Acto de 1976. La única innovación que aparece es una referencia explícita al Protocolo «*de 8 de Abril de 1965*» sobre privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas.

El artículo 7 recoge otra de las grandes innovaciones del Acto modificado: la prohibición del doble mandato. A partir de las elecciones al Parlamento Europeo de 2004, la condición de eurodiputado será incompatible con la condición de parlamentario nacional (71). No obstante, se permite una derogación temporal para los miembros del Parlamento nacional británico e irlandés teniendo en cuenta la fecha de sus respectivas

---

(70) Para una aproximación clásica al tema véase: Pitkin, H. *The concept of representation*. Berkeley, 1967. University of California Press.

(71) Artículo 7.2 del Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal, directo, tras la reforma del 2002. DOCE de 21 de Octubre 2002 L-283, Páginas 1-4.

elecciones generales (72). Se plasma así el consenso alcanzado sobre la incompatibilidad de desempeñar ambas magistraturas, por razón de la carga de trabajo que conllevan. Esta incompatibilidad ya había sido recogido por las legislaciones nacionales de algunos Estados miembros, como España (artículos 211 y 212 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del *Régimen Electoral General*), aunque la doctrina había señalado algún problema (73), que en la presente regulación es resuelto.

Aparte de esta novedad, el artículo 7 previamente en su punto 1 desgrana el resto de incompatibilidades que rodean a los eurodiputados. La lista mantiene en su mayor parte las incompatibilidades de la redacción de 1976, aunque ha sido adaptada incorporando las nuevas instituciones que se han creado desde entonces («*Tribunal de Primera Instancia*», «*Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo*», «*Defensor del Pueblo de las Comunidades Europeas*») o eliminando aquellas que han desaparecido («*miembro del Comité consultivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*») (74). El artículo 7 se cierra reconociendo a los Estados miembros la posibilidad de extender las incompatibilidades que puedan afectar a los eurodiputados «*en las circunstancias recogidas en el artículo 8*».

El artículo 8 ha sido renovado por completo. Habiendo completado con el Acto modificado en 2002 (al menos teóricamente) el objetivo de un procedimiento uniforme, que era lo que el antiguo artículo mandaba redactar, ahora se ha venido a reemplazar con lo que podría calificarse como una «cláusula de subsidiariedad». A través de esta cláusula se establece que el procedimiento electoral en todo aquello en lo que no esté regulado por el Acto se rige por las disposiciones de cada Estado miembro. El párrafo segundo, por su parte, introduce una «cláusula de salvaguarda» al

---

(72) Para los diputados del Parlamento irlandés se permite la doble condición de eurodiputado y diputado nacional «*hasta las siguientes elecciones al Parlamento nacional irlandés*» y para los miembros al Parlamento nacional del Reino Unido «*hasta las elecciones del año 2009 al Parlamento Europeo*».

(73) ELIZALDE, J. «*El régimen electoral del Parlamento Europeo: ¿quiebra en la primacía del Derecho Comunitario?*». RIE 1989, núm. 3, páginas 809 y ss.

(74) Sintomático de su necesidad fue la mención que el informe GIL-ROBLES hace en el Punto 11 de su Exposición de Motivos: «El Consejo propone además una renovación del Acta de 1976 para adaptarlo a los cambios introducidos por los tratados aprobados desde esta fecha en las instituciones y órganos de la Unión, añadiendo otras precisiones útiles». Documento: A5-0212/2002-Final.

indicar que en ningún caso, dichas disposiciones nacionales podrán desvirtuar globalmente el carácter proporcional del modo de elección. Esto claramente nos muestra (al igual que el inciso presente en el artículo 2 *in fine*) la importancia que para el legislador comunitario tiene la naturaleza proporcional del procedimiento electoral.

El artículo 9 declara la imposibilidad de votar más de una vez en las elecciones al Parlamento Europeo.

Los artículos 10 y 11 tratan otro de los aspectos más controvertidos del procedimiento electoral y que más discusiones ha concentrado: la fecha de celebración de las elecciones y el periodo electoral. Una vez constatada la imposibilidad de celebrar las elecciones el mismo día en todos los países (a pesar del impacto beneficioso que tendría en términos de imagen y de incremento del voto (75)), el Acto modificado ha preferido conservar la fecha que originalmente se estableció: «...*que deberá quedar comprendida para todos los Estados miembros dentro de un mismo periodo, empezando el jueves por la mañana y terminando el primer domingo siguiente*». Las dificultades para alcanzar una fecha común, tal y como señalaba el informe Anastassopoulos (76), residen en las tradiciones y razones religiosas que por ejemplo, no permiten celebrar elecciones en domingo, paradójicamente en países no considerados fuertemente religiosos, como Dinamarca, Reino Unido o Países Bajos. Dicho informe proponía «*la mayor reducción del número de días de votación con el fin de alcanzar un consenso sobre un día único, o si no fuera posible, sobre dos días como máximo*» (77). También se proponía en el Informe Anastassopoulos la celebración de las elecciones en el mes de Mayo, por considerarse la más idónea (78). Sin embargo, nada de esto se ha trasladado al texto fi-

---

(75) Considerando G de la Propuesta de Resolución del Informe Gil Robles: «Lamentando que el Consejo no haya logrado alcanzar un acuerdo sobre la fecha exacta de las elecciones europeas...». Documento: A5-0212/2002-Final.

(76) Exposición de motivos del Informe Anastassopoulos. Documento A4-0212/98.

(77) Punto 9 de la Propuesta del «proyecto de resolución sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo». Informe Anastassopoulos: Documento A4-0212/98.

(78) Punto 8 de la de la Propuesta del «proyecto de resolución sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo». Informe Anastassopoulos: Documento A4-0212/98. Esta opción era también apoyada por numerosos académicos (Blondel).

nalmente aprobado, situación que el Parlamento lamentó en el Informe Gil-Robles.

Por otro lado, el Acto modificado en 2002, introduce asimismo, un cambio menor en relación al recuento de votos. En el Acto de 1976 encontrábamos que éste no podría «*comenzar hasta después de cerrada la votación en el Estado miembro cuyos electores fueren los últimos en votar (...)*». El Acto en la versión modificada de 2002 ha reemplazado todo esto, por el momento en el cual los Estados miembros pueden hacer públicos los resultados oficiales, que es una solución jurídica más racional en relación al objetivo que ambos casos se pretendía, esto es, el anuncio de los resultados aproximadamente al mismo tiempo en todos los Estados miembros.

El periodo electoral ha de ser fijado por el Consejo, previa consulta al PE, durante el último año del periodo quinquenal por el que son elegidos los eurodiputados. Por otro lado, el artículo 11.3 fija la primera vez que el Parlamento se ha de reunir tras las elecciones: «*el primer martes siguiente a la expiración de un plazo de un mes*» a partir del fin del periodo en el cual se han celebrado las elecciones. Debemos hacer notar que esta apertura del periodo de sesiones determina el comienzo del mandato para el cual el diputado ha sido elegido (artículo 5), y *sensu contrario* la última reunión pone término a dicho mandato. En otras palabras, la legislatura coincide con la duración del mandato de los diputados. Por último, el último punto del artículo 11 anuncia que el cese de funciones de un Parlamento, no se produce hasta el momento en que la nueva cámara constituida celebra su primera sesión.

El artículo 12 trata la verificación de las credenciales de los eurodiputados electos que ha de ser realizada por el mismo Parlamento Europeo, tomando nota de los resultados oficiales proclamados por los Estados miembros (79). El Reglamento del PE (80) especifica que dicha operación se realizará sin demora sobre la base de un informe de su co-

---

(79) Auto del Tribunal de Justicia de 27 de Enero de 1993, *Hans-Joachim Miethke c. Parlamento Europeo*. Asunto C- 25/92. Recopilación de Jurisprudencia [1993] página I-00473.

(80) Artículo 7 del Reglamento del Parlamento Europeo, 15ª edición. Febrero de 2003. DOCE L 61/2 de 5 de Marzo de 2003.



misión competente (81). Ahora bien, el mandato del eurodiputado sólo adquiere validez después de que éste haya formulado por escrito las declaraciones previstas en el actual artículo 7 del Acto (declaración de incompatibilidades) y en el Anexo I del Reglamento («*actividades profesionales y cualesquiera otras funciones o actividades remuneradas, así como declarar el apoyo económico, en personal o en material, prestado por terceros*»).

El artículo 13 por su parte, recoge las situaciones provocadas ante la vacante de un escaño. El procedimiento para cubrir dicha eventualidad corresponde a cada Estado miembro. No fue posible encontrar un procedimiento común pese al claro mandato que la redacción original de este artículo establecía («*hasta la entrada en vigor del procedimiento uniforme*»). Únicamente se ha procedido a uniformizar las causas por las cuales un escaño puede quedar vacante, a saber: por dimisión, por fallecimiento o por anulación del mandato de un eurodiputado. Estas tres causas están presentes en la tradición jurídica de todos los Estados miembros. Sin embargo, se echa de menos la incorporación junto al «fallecimiento», de la «declaración legal de incapacidad» de un diputado. En cualquier caso, el establecimiento de estos casos tasados en los que un escaño queda vacante, es un gran paso en la salvaguarda de la integridad en la composición del PE.

La serie de sentencias que el caso Le Pen (82) ha provocado, ha influido notablemente en la configuración definitiva del artículo 13 en el Acto modificado en el 2002. El caso se basa en la condena y declaración de inelegibilidad para ejercer cargo público por el periodo de un año (comprendiendo su «*condición de representante en el Parlamento Europeo*») del eurodiputado Jean-Marie Le Pen por un Tribunal francés. Los numerosos problemas que sobrevinieron para dar cumplimiento a la

---

(81) Según queda señalado en el Anexo VI del Reglamento del PE es la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior la competente para la «*verificación de las credenciales de los diputados electos y decisión sobre toda posible impugnación de la validez del mandato de un diputado*»; (Punto 11).

(82) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 10 de abril de 2003 *Le Pen c. Parlamento Europeo*. Asunto T-353/00. Recopilación de Jurisprudencia [2003] página 00000 y Auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 26 de Enero de 2001, *Le Pen c. Parlamento Europeo*. Asunto T-353/00 R. Recopilación de Jurisprudencia [2001] página II-00125.

sentencia (83), hicieron que para evitar en el futuro malas interpretaciones (84), el artículo 13 estableciera claras indicaciones. En primer lugar, en lo relativo a la anulación del mandato de un eurodiputado, en el artículo 13.3 se explicita que «*su mandato expirará en aplicación de las disposiciones de esa legislación*». De ello se desprende que el mandato expira en el momento que determine la legislación nacional que es la que da lugar a la anulación expresa del mandato como eurodiputado. Y en segundo lugar se señala que «*las autoridades nacionales competentes informarán de ello al Parlamento Europeo*», con lo que el cometido de la cámara queda restringido al de una mera formalidad administrativa (85). Con ello se incorpora lo señalado por la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia (TPI) en la serie de sentencias del caso Le Pen.

Por otro lado, al contrario que en el supuesto de expiración del mandato por razón de la legislación nacional que venimos de tratar, en el caso de que un escaño quede vacante por fallecimiento o dimisión, es el Parlamento Europeo, en la persona de su Presidente, el que ha de informar a las autoridades del Estado miembro de que se trate.

El artículo 14 describe el procedimiento a seguir cuando sea necesario tomar medidas para la aplicación del Acto. El procedimiento en este caso se ordena dando un menor papel al Parlamento, pues si bien, de la misma manera que el artículo 190. 4, le otorga el importante papel de iniciador del Procedimiento, en este caso no es necesario que el Parlamento haya de otorgar su dictamen de conformidad. Eso sí, el artículo establece que dichas medidas serán adoptadas por el Consejo «*después de haber tratado de llegar a un acuerdo con el Parlamento Europeo en el seno de una Comisión de concertación que reúna al Consejo y a representan-*

---

(83) El Sr. Le Pen solicitó la adopción de medidas provisionales ante el TPI. Este procedimiento fue resuelto por Auto del Presidente del TPI, el 26 de Enero de 2001, declarando la suspensión de la ejecución de la anulación del mandato como eurodiputado.

(84) La interpretación seguida por el Presidente del TPI en el procedimiento sobre medidas provisionales fue posteriormente descartada por la Sentencia del TPI (considerando 90), Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 10 de abril de 2003, *Le Pen c. Parlamento Europeo*. Asunto T-353/00.

(85) Evitando con ello, la interpretación que se dio en el Auto del TPI del «*tomar nota*» que aparecía en la redacción originaria de este artículo. En dicho caso, se interpretó que el PE tenía facultades de verificación. Con la nueva redacción se ha intentado corregir y dejar claro el papel del PE como mero fedatario.

*tes del PE*». Finalmente, el Consejo, al igual que en el artículo 190.4, decide por unanimidad aunque a diferencia del procedimiento de aprobación del Acto, aquí se necesita la consulta previa de la Comisión.

El artículo 15 declara, como es regla en los documentos comunitarios, la redacción del Acto en los idiomas oficiales de la Comunidad. Asimismo, establece que los Anexos II y III son parte integral del Acto.

El último artículo del Acto, el 16, se refiere a la entrada en vigor del Acto (86).

El Acto concluye aquí. La Decisión sin embargo, comprende una serie de Anexos. El antiguo Anexo I, por razones lógicas, ha sido eliminado, puesto que Groenlandia no forma ya parte de la UE y sólo permanecen en vigor los Anexos II y III (actualmente reenumerados como I y II, respectivamente). El actual Anexo I sigue estableciendo la reserva en la aplicación del Acto para el territorio del Reino Unido. Tal y como explicamos anteriormente, el Tribunal Europeo de DD.HH. condenó al Reino Unido por esta disposición en el caso *Matthews*. El Reino Unido ha solucionado el problema a través de la modificación de su Ley sobre la representación al Parlamento Europeo (87). Esta ley fue promulgada el 8 de Mayo de 2003. Esta Ley concede al cuerpo electoral de Gibraltar el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo (88), con lo que el gobierno del Reino Unido da cumplimiento a la Sentencia del Caso *Matthews*. Sin embargo, los problemas al respecto no han acabado aquí. El gobierno español, siguiendo el procedimiento del artículo 227 TCE, denunció al Reino Unido alegando una vulneración del principio de ciudadanía europea y de las disposiciones del Anexo I del Acto en lo relativo

---

(86) Artículo 16 del Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal, directo, tras la reforma del 2002: «Las disposiciones del presente Acto entrarán en vigor el primer día del mes siguiente a la recepción de la última de las notificaciones a que se refiere la Decisión».

(87) «European Parliament (Representation) Act: [www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030007.htm](http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030007.htm) y notas explicativas: [www.legislation.hmso.gov.uk/acts/en/2003en07.htm](http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/en/2003en07.htm)

(88) Los ciudadanos de Gibraltar podrá participar en las elecciones al Parlamento Europeo de Junio de 2004, ya que la nueva Ley es aplicable a dicho territorio. Para ello, está previsto que Gibraltar se integre en una de las circunscripciones electorales de Inglaterra o Gales, creando una «circunscripción electoral mixta».

a la «circunscripción electoral mixta» en la cual se encuadrarían los votantes de Gibraltar. Tras dar audiencia a las partes, el Colegio de Comisarios en su reunión de 29 de Octubre de 2003 resolvió que «*el Reino Unido ha organizado la ampliación de los derechos de voto a los residentes en Gibraltar dentro del margen de discrecionalidad que concede actualmente a los Estados miembros la legislación de la UE*» (89). Ahora bien la Comisión reconociendo que el asunto es una cuestión sensible para las relaciones bilaterales de los dos Estados miembros, emplazaba a las partes a llegar a una solución amistosa y no adoptó el dictamen motivado señalado en el artículo 227 TCE. En cualquier caso, este enfrentamiento muestra los problemas que puede acarrear el no tener un procedimiento electoral uniforme en sus elementos principales.

Finalmente, el actual Anexo II, como en la versión de 1976 del Acto, establece una declaración relativa al artículo 14 y al procedimiento que ha de seguir el Comité de Concertación mencionado en dicho artículo.

Como conclusión debemos señalar que la revisión operada al Acto en el 2002 ha supuesto la salida del punto muerto en el que la cuestión del procedimiento electoral se hallaba desde hacia tiempo. Ahora bien, ¿es éste el punto de llegada?

### C) *Consecuencias del Acto modificado*

El Acto una vez modificado en su articulado ha dotado con un nuevo procedimiento electoral a las elecciones al Parlamento Europeo. Sin embargo, el procedimiento electoral para las elecciones al Parlamento no ha conseguido su objetivo de uniformizar dicho procedimiento. A lo largo del presente artículo hemos descrito el proceso que ha desembocado en el texto legal adoptado y las vicisitudes y problemáticas surgidas, que han alumbrado este «producto final».

Una manera de comprobar la uniformidad del Acto tras las modificaciones de 2002 es verificar la adecuación del Acto con los criterios con los que la ciencia política (Rokkan) ha venido definiendo un procedi-

---

(89) Documento de la reunión de la Comisión de 29 de Octubre de 2003. PV (2003) 1632 final, página 19.

miento electoral uniforme y que citamos al comienzo de nuestro artículo. Rápidamente, como vamos a comprobar a continuación, se va a evidenciar cómo la actual regulación no cumple con dichos criterios, de lo cual se desprende que no es uniforme.

La titularidad del derecho al voto, pese a los avances conseguidos mediante instrumentos como la Directiva del Consejo 93/109/CE, o la práctica homogénea en los diferentes Estados (por ejemplo: edad legal para ejercer el voto a los 18 años), no es en absoluto uniforme, tal y como ha demostrado la reciente pugna entre el Reino Unido y España por la definición de los sujetos con derecho a voto en Gibraltar (90). Si bien, la cuestión del derecho al voto se puede considerar cuasi-homogénea de hecho, el Acto no la aborda, rigiendo en todo momento las disposiciones nacionales, con el peligro que eso entraña para la igualdad de derechos de los ciudadanos de la Unión.

Por otro lado, el peso otorgado a cada voto permanece claramente no homogéneo (91). Esto en sí mismo no representa un mayor problema (ya existe un cierto grado de corrección en todos los sistemas electorales de los Estados miembros), la irregular construcción de la arquitectura institucional europea no facilita una comprensión general y una aceptación del sistema, como se ha comprobado en la reciente CIG de Otoño de 2003. Los tradicionales sistemas políticos bicamerales, basados en la existencia de una cámara elegida por criterios de proporcionalidad y otra elegida por criterios de representatividad territorial, no son aplicables a la UE. Ni el Consejo está basado en la plena igualdad de sus miembros, ni el Parlamento lo está en criterios proporcionales. En ambas instituciones puede verse la traza de rasgos de igualdad y proporcionalidad. Por ello el tra-

---

(90) España en su denuncia, alegó que la legislación británica al extender la posibilidad de ejercer el voto a ciudadanos no británicos pero residentes en Gibraltar (cuya legislación para la obtención de la residencia difiere de la del Reino Unido) se posibilitaba que un sujeto que, dado el caso, no obtuviera la residencia en territorio británico, pero si en Gibraltar, pudiera votar en las elecciones al PE. La Comisión, sin embargo, ha sentado que *«ningún principio del derecho comunitario establece que, para las elecciones al Parlamento Europeo, el electorado deba limitarse a los ciudadanos de la UE»*.

(91) Entre el Estado miembro más grande y el más pequeño, a saber Alemania y Luxemburgo, hay 18 veces diferencia entre los votos necesarios para ganar un escaño, 610.000 votos y 33.300 votos, mientras que la diferencia de población es de 12 veces mayor a favor de Alemania.

tamiento, alejado del resto de la regulación electoral, que se da al número de escaños hace que el procedimiento electoral se vea «contaminado» por otras decisiones o consideraciones que nada tienen que ver con criterios de proporcionalidad y de homogeneidad, distorsionándose gravemente las «reglas del juego» en lo que respecta a su elección.

Otra de las características no uniforme, es el tipo de circunscripción. A pesar del poderoso intento de homogenización del informe Anastassopoulos, en las próximas elecciones al Parlamento Europeo del 2004 existirán de nuevo grandes diferencias entre las circunscripciones de los Estados miembros. Así podremos contemplar Estados que ya tenían circunscripciones territoriales (Bélgica, Irlanda, Italia y el Reino Unido; Alemania permite a las candidaturas presentarse a nivel Federal o en cada *Länder*), Estados que han modificado su legislación y han dividido recientemente su territorio (Francia (92)) y otros que claramente han decidido permanecer con el territorio nacional como circunscripción única (España (93)). Se podría argumentar que todos los grandes Estados miembros, excepto España, tenían o han implantado circunscripciones territoriales, tal y como fue sugerido en el informe Anastassopoulos con aquellos países de más de veinte millones de habitantes, y que por tanto, aunque solamente nuestro país ha permanecido ajeno a este cambio, la uniformidad se habría alcanzado en su mayor parte. Este alejamiento hispano de la norma sólo puede ser entendido desde la particular situación política española y nuestros problemas de configuración territorial, así como debido al «bipartidismo interesado» de los dos grandes partidos del panorama político español. En este punto además se podrían lanzar muchos interrogantes, como el interés que tuvo el eurodiputado Gil Robles en recoger el informe Anastassopoulos y en eliminar la obligatoriedad de dividir la circunscripción única nacional. Es de lamentar que salvado el escollo de la intransigencia del RU en relación a la introducción de un sistema de escrutinio proporcional, sea ahora nuestro país el causante de

---

(92) Francia ha establecido 8 circunscripciones territoriales. Ley nº 2003-327 de 11 de Abril relativa a la elección de los consejeros regionales y los representantes al Parlamento Europeo, así como de las ayudas públicas a los partidos políticos». D.O. nº 87 de 12 de Abril de 2003, página 6488.

(93) Debate en el Congreso de los Diputados. Pregunta parlamentaria relativa a la modificación de la ley electoral al Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Pique i Camps. Diario de sesiones núm. 173, página 8681-8682.

una nueva rémora en el avance hacia una verdadera uniformidad en el procedimiento electoral.

En relación con las circunscripciones territoriales también debemos hacer notar que en nuestra opinión dicha división no va a incrementar el número de votantes en las elecciones europeas, ni va a acercar más a los ciudadanos el proceso de integración europea, tal y como se pretende al establecer circunscripciones (informe Anastassopoulos). Los bajos porcentajes de participación en las elecciones son un problema de los sistemas democráticos de hoy día y son consecuencia de la crisis que rodea a las democracias. Si bien los bajos porcentajes de voto son un problema acuciante en las elecciones al PE y han sido objeto de enorme atención por parte de la doctrina (94) y el legislador comunitario, a nuestro parecer, su posible incremento no va a provenir de esta medida.

Siguiendo con el análisis sobre la uniformidad del Acto modificado encontramos la fórmula electoral. Sólo este último elemento es uniforme. El procedimiento electoral para las elecciones al PE está basado en un sistema electoral proporcional obligatorio en todos los Estados miembros. Ahora bien, debemos recordar que la proporcionalidad en los sistemas electorales en las elecciones al PE ya fue alcanzada antes de la modificación del Acto, en 1999, cuando el Reino Unido adoptó finalmente el cambio desde un sistema mayoritario. De todo ello, se desprende que la fórmula electoral ya era uniforme en todos los Estados miembros y que las modificaciones al Acto de 1976 no han añadido nada nuevo en este ámbito.

Por tanto, ante la pregunta de si tras las modificaciones de 2002 el procedimiento electoral para las elecciones al Parlamento Europeo es uni-

---

(94) Podemos citar a título de ejemplo: REIF, K., SCHMITT, H. y su teoría de elecciones de segundo nivel en «Nine Second-order elections: A conceptual framework», en *European Journal of Political Research*, 8: 3-4, 1980; 94. «Choice and representation in the EU»; a M. STEED y su modelo «Euro-dinámico» explicado en MORGAN, R. y STEED M. «Choice and representation in the European Union». The Federal Trust Series- Future of European Parliamentary democracy 3. The Federal Trust for Education and Research, London 2003; y otros estudios como: SCHMITT, H. and MANNHEIMER, R. «About voting and non-voting in the European elections of June 1989» en *European Journal of Political Research* 19, 1991, páginas 31-54; FRANKLIN, M., VAN DER EIJK, C., OPPENHUIS, E., «The institutional context: turnout» en la obra de Van der Eijk C. and Franklin, M. (eds.) «Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union». University of Michigan Press; BLONDEL, J., SINNOT, R. and SVENSSON, P. «Representation and voter participation». *European Journal of Political Research*, vol.32, 1997, páginas 243-272.

forme debe responderse negativamente. El Acto tal y como está redactado en la actualidad, ha sido una muy valiosa solución de compromiso y un paso adelante (95), pero no la «estación final» de este proceso. Se ha hecho basándose en «*principios comunes a todos los Estados miembros*», pero no da solución definitiva a los problemas que intentaba resolver. A nuestro parecer no es necesaria una completa uniformidad, pero sí defendemos la exigencia de que los elementos mínimos y necesarios del procedimiento electoral se uniformicen y no se hagan depender de cuestiones que atañen únicamente a los intereses particulares de cada Estado en cada momento. Y esto, pese a los intentos llevados a cabo desde hace más de dos décadas, no se ha conseguido con el Acto de 2002. Tal y como ha dicho un eminente eurodiputado «*las realidades políticas nacionales y las tradiciones deben ser tenidas en cuenta, siempre que no bloqueen el proceso en su totalidad*» (96). Por otro lado, como punto positivo se ha de reconocer que el Acto, tras su modificación en el 2002, ha conseguido romper el punto muerto en el cual se encontraba la revisión del procedimiento electoral. Tras décadas de intentos infructuosos se ha conseguido llegar a un acuerdo y concretar un consenso en torno a ciertos valores y reglas: sistema proporcional, prohibición del doble mandato, etc. Sus disposiciones, en términos generales, son un importante avance, aunque como ya hemos repetido, no dan una respuesta definitiva a la necesidad de un procedimiento electoral uniforme. Por todo ello creemos que el tema, en un futuro más o menos lejano, será abierto de nuevo. Si bien debemos congratularnos por la actualización del Acto siendo realistas, no se puede negar, que no quedan aún tareas que realizar hasta completar un auténtico procedimiento uniforme. Por tanto todavía existen «procedimientos electorales» y no un único procedimiento electoral en las elecciones al Parlamento Europeo.

## V. CONCLUSIONES

A lo largo del presente artículo hemos analizado el nuevo marco electoral del Parlamento Europeo tras la modificación realizada en 2002. Esta

---

(95) Informe Gil Robles: Párrafo 12 de las notas explicativas. Documento: A5-0212/2002 Final.

(96) Eurodiputado RICHARD CORBETT en: CORBETT R., JACOBS F. and SHACKLETON, M. «*The European Parliament*». 4ª edición. John Harper publishing. Londres, 2000, página 16.



modificación de la legislación ha intentado dotar al Parlamento de un procedimiento electoral uniforme, aunque sin éxito. Esta reforma incompleta si bien, ha sido muy positiva al romper el punto muerto en el que la consecución de dicho procedimiento electoral uniforme estaba, no ha terminado de recoger todos los cambios necesarios para que el procedimiento electoral en las elecciones al Parlamento Europeo pueda ser definido como uniforme.

Para terminar, una reflexión final: la cuestión relativa al Procedimiento electoral se puede resumir en decidir cuánta «Europa» queremos y cuánta «Europa» necesitamos.