

# **EL DERECHO DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y EUROPEAS: LAS RESISTENCIAS A LA ARMONIZACIÓN DE LAS LEGISLACIONES NACIONALES**

## **THE RIGHT TO VOTE AND TO STAND AS A CANDIDATE AT ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND AT MUNICIPAL ELECTIONS: THE RELUCTANCE TO HARMONIZE NATIONAL ELECTORAL LAWS**

PILAR MELLADO PRADO

Profesora Titular de Derecho Constitucional  
UNED

SUMARIO: I. UNA BREVE INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE LOS NACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA CUALQUIERA QUE SEA SU ESTADO MIEMBRO DE RESIDENCIA: 1. Elecciones municipales: «Entes locales básicos». 2. Titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. 3. Condiciones para ejercer el derecho de sufragio activo. 4. Condiciones para ejercer el derecho de sufragio pasivo. III. EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO: 1. Titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. 2. Condiciones para ejercer el derecho de sufragio activo. 3. Condiciones para ejercer el derecho de sufragio pasivo. IV. LAS POLÍTICAS NACIONALES DE DENEGACIÓN DEL DERECHO DE VOTO EN EL ESTADO MIEMBRO DE ORIGEN.

## I. UNA BREVE INTRODUCCIÓN

Como ha señalado reiteradamente la Comisión Europea, la plena participación de los ciudadanos en la vida política de la Unión en todos los niveles es la esencia misma de la ciudadanía europea.

En este sentido, el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo de los nacionales de la Unión Europea cualquiera que sea su Estado miembro de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, supone una aplicación del principio de igualdad y no discriminación entre ciudadanos nacionales y no nacionales, y es la consecuencia última del derecho de libre circulación y residencia.

Este reconocimiento, previsto en el artículo 8.B del Tratado de Maastricht se contiene ahora con parecida redacción en el artículo 22 del TFUE y en los artículos 39 y 40 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*.

Se trata, pues, de un *derecho fundamental* que complementa el derecho de libre circulación y residencia, y que se ejerce, sin embargo, no mediante un procedimiento uniforme para todos los Estados miembros de la Unión, sino sobre la base de las modalidades (que admiten excepciones) que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo. Sin embargo, y como analizaremos a continuación, los esfuerzos constantes de la Comisión y especialmente del Parlamento Europeo por armonizar las legislaciones electorales nacionales (más allá del marco mínimo común) siguen chocando con las resistencias de los Estados miembros.

## II. EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE LOS NACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA CUALQUIERA QUE SEA SU ESTADO MIEMBRO DE RESIDENCIA

El artículo 8B. 1 del antiguo TCE que consagra el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del país de residencia –y obligó a modificar el artículo 13.2 de la Constitución de 1978 en agosto de 1992– nace de un debate político que se remonta a principios de la década de los setenta.

En la Cumbre de París de diciembre de 1974, los jefes de Estado y de gobierno solicitaron que «*se encomiende a un grupo de trabajo el estudio de las condiciones y plazos en que podrían concederse a los ciudadanos de los nueve Estados miembros derechos especiales como miembros de la Comunidad*»<sup>1</sup>. Aunque el enfoque era todavía muy global, la idea central estaba bien definida: debían concederse a todos los ciudadanos de los Estados miembros idénticos derechos con el fin de afir-

---

<sup>1</sup> *Bulletin des Communautés Européennes* 12-1974.

mar su pertenencia a una misma Comunidad. El postulado era que la asimilación al nacional, existente en el sector económico, debía ampliarse a otros campos, sin excluir *a priori* el político.

La Comisión, a la que se le había encomendado reflexionar sobre el tema, remitió al Consejo el 3 de julio de 1975 un informe sobre «*la concesión de derechos especiales*»<sup>2</sup>. En su informe remitido al Consejo, la Comisión señaló que «el grupo de trabajo debería estudiar las posibilidades de concesión de los derechos de voto y de elegibilidad, por lo menos, a nivel municipal». Asimismo, el informe identificaba claramente las dos principales dificultades jurídicas que debían resolverse para poder concretar dicha idea. En primer lugar, el obstáculo constitucional, puesto que en seis Estados miembros, de los (entonces) nueve, el derecho de sufragio activo y pasivo estaba subordinado a una condición de nacionalidad recogida por la Constitución; y en segundo lugar, la inexistencia en los Tratados comunitarios de disposiciones que ofrecieran un poder de acción en materia de derechos políticos. La solución sería, pues, una revisión del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) con arreglo al artículo 236.

Este informe de la Comisión, en el que, entre otras cosas, se proponía garantizar el derecho de voto en las elecciones municipales en los Estados miembros de residencia, no fue bien acogido por el Consejo, en el que varias delegaciones afirmaron que la Comisión no podía hacer propuestas sobre la concesión de derechos políticos porque este tema era competencia de la cooperación política. No obstante, y a pesar del fracaso registrado en el Consejo, esta propuesta de la Comisión fue retomada por el Parlamento Europeo que, entre 1977 y 1983, ejerció una constante presión política a través de numerosas preguntas parlamentarias y dos importantes resoluciones: una de 16 de noviembre de 1977<sup>3</sup>, y otra posterior, de 8 de junio de 1983<sup>4</sup>.

El tema se abordó nuevamente en el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984, en cuyas conclusiones se destacó la importancia de promover una Europa de los Ciudadanos, creando un Comité *ad hoc*, presidido por Pietro ADONNINO. En julio de 1985, el *Comité Adonnino* presentó su Informe sobre «*la Europa de los ciudadanos*» al Consejo Europeo de Milán. En dicho informe se recomendaba al Consejo Europeo, a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros la promoción del derecho de sufragio en las elecciones locales de los nacionales de la Comunidad que residieran en un Estado miembro distinto al de origen<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Supplément 7/1975, *Bulletin des Communautés Européennes*

<sup>3</sup> Esta Resolución del Parlamento Europeo (DO C 299 de 12 de diciembre de 1977) tiene su origen en el *Informe Scelba*, elaborado en el seno de la Comisión Política del Parlamento Europeo, y cuyo ponente fue el diputado SCELBA (Documento 346/77 de 25 de octubre de 1977, PE 45.833/ def.).

<sup>4</sup> Esta Resolución del Parlamento Europeo (DO C 184, de 11 de agosto de 1983) tuvo su origen en el *Informe Macciochi*, elaborado por la Comisión Jurídica del Parlamento Europeo cuya ponente (nombrada en julio de 1980) fue la diputada MACCIOCHI (Documento 1-121/83 de 29 de abril de 1983, PE 81.688/def.).

<sup>5</sup> Rapports du Comité de «*L'Europe des Citoyens* », Supplément 7/1985, *Bulletin des Communautés Européennes*, pp. 5-21.

En 1985, el Parlamento Europeo se pronunció nuevamente sobre la cuestión y solicitó a la Comisión que presentara «propuestas» y «actos jurídicos» para reconocer el derecho de los ciudadanos de los Estados miembros a votar en las elecciones municipales cualquiera que fuera su Estado miembro de residencia<sup>6</sup>. Sin embargo, a pesar de la actividad que desplegaron en tal sentido tanto el Parlamento Europeo como la Comisión durante los trabajos de la Conferencia Intergubernamental '85, el *Acta Única Europea*, firmada en Luxemburgo y La Haya en febrero de 1986, no recogió este derecho en ninguna de sus disposiciones.

En 1988, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho de voto de los nacionales comunitarios en las elecciones municipales en los Estados miembros de residencia<sup>7</sup> en la que se establecía que «*los Estados miembros concederán a los nacionales de los restantes Estados miembros que residan de forma regular en su territorio el derecho a ser elector y a ser elegible en las elecciones municipales en el municipio en el que residan*».

Después de un largo debate en el Parlamento Europeo, el 23 de octubre de 1989, la Comisión Europea presentó una nueva propuesta de Directiva<sup>8</sup> con las modificaciones que se habían sugerido en sede parlamentaria<sup>9</sup>. En este sentido, la propuesta modificada de Directiva entendía por elecciones municipales las que cada Estado miembro definiese como tales; no consideraba como interrupción de residencia la ausencia por vacaciones o motivos de fuerza mayor; y preveía la posibilidad de que los Estados miembros pudieran limitar –en las dos primeras elecciones– el número de los concejales que sean nacionales de los demás Estados miembros a un 25% de los miembros de la corporación municipal.

Finalmente, la culminación de este largo proceso se produce con la aprobación del Tratado de Maastricht de 1992 que consagra la ciudadanía europea y una serie de derechos que le son inherentes, como el reconocido en el artículo 8.B.1 del antiguo TCE, esto es, el derecho de sufragio activo y pasivo de los nacionales de la Unión Europea cualquiera que sea su Estado miembro de residencia.

Esta disposición del Tratado fue desarrollada por la *Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, modificada en 1996, 2004, 2007 y 2013*<sup>10</sup>,

---

<sup>6</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 13 de noviembre de 1985 (DO C 345, de 31 de diciembre 1985).

<sup>7</sup> Proposal for a Council Directive on voting rights for Community nationals in local elections in their Member State of residence, COM (88) 371, final, de 22 de junio de 1988 (OJ C 246, de 20 de septiembre de 1988).

<sup>8</sup> Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre el derecho de sufragio de los nacionales de los Estados miembros en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia, COM (89) 524 final (DO C 290, de 18 de noviembre de 1989).

<sup>9</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 1989 (DO C 96, de 17 de abril de 1989).

<sup>10</sup> DO L 368, de 31 de diciembre de 1994. Esta Directiva fue modificada por la Directiva 96/30/CE del Consejo (DO L 122 de 22 de mayo de 1996) cuando se produjo la adhesión de Finlandia, Suecia y Austria; por el Acta relativa a las condiciones de adhesión a la UE de la República Checa, de la R. de Estonia, de la R. de Chipre, de la R. de Letonia, de la R. de Lituania, de la

con ocasión de las sucesivas ampliaciones de la Unión. En ella, se fijan las modalidades según las cuales los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales podrán ejercer en éste el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Esta Directiva fue transpuesta tardíamente al ordenamiento español mediante la *Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo*, que reformó los artículos 176 y 177 de la LOREG<sup>11</sup>, que regulan, respectivamente, los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

La Directiva 94/80 y los actos jurídicos posteriores que la han modificado no armoniza –ni lo pretende– los sistemas electorales de los Estados miembros, ni afecta a las disposiciones de cada Estado miembro en relación con el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales residentes fuera de su territorio nacional, o de los nacionales de terceros países que residan en dicho Estado.

Su objetivo principal es garantizar, tanto para los nacionales como para los ciudadanos europeos que residan en un Estado miembro, las mismas condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. En este sentido, la Directiva 94/80 del Consejo suprime la condición de la nacionalidad requerida por ciertos Estados miembros en su legislación electoral nacional.

La Comisión Europea, en sus Informes anuales sobre ciudadanía y participación política siempre ha subrayado que los ciudadanos europeos que residen en un Estado miembro que no es el de origen, forman parte integrante de la vida de su municipio, tanto en el plano económico como en el cultural, y las decisiones que se adoptan en los municipios afectan de forma inmediata a los residentes en ellos, independientemente de su nacionalidad.

No obstante, estos derechos no incluyen los niveles más importantes de participación política, es decir, el nivel nacional y, en los Estados miembros en los que los Estados federados o las regiones tienen poder legislativo, el nivel regional.

Esta asimetría supone que los ciudadanos de la UE que ya son miembros de la comunidad a nivel local se ven privados de una participación efectiva en lo que respecta a las decisiones del legislador nacional, o regional en su caso, que les afectan directamente. Esta laguna en el ámbito de la igualdad de trato y la participación política de los ciudadanos europeos que ejercen su derecho a circular y residir libremente en la Unión aumenta a medida que avanza la integración europea y el

---

*R. de Hungría, de la R. de Malta, de la R. de Polonia, de la R. de Eslovenia, y de la R. Eslovaca* de 1 de mayo de 2004; *por la Directiva 2006/106/CE del Consejo* (DO L 363 de 20 de diciembre de 2006) cuando se produjo la adhesión de *Bulgaria y Rumanía* y por la *Directiva 2013/19/UE del Consejo de 13 de mayo* con motivo de la adhesión de *la República de Croacia* (DO L 158, de 10 de junio de 2013).

<sup>11</sup> Sobre cómo esta transposición tardía influyó en las elecciones locales españolas de 1995, véase ARNALDO, E. y RODRÍGUEZ-DRINCOURT, J.: «Una revisión crítica del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales ante la primera aplicación en España», en *Revista de las Cortes Generales* n° 45, p. 205 y ss.

fomento de la participación de los ciudadanos europeos en la vida democrática de la Unión gana importancia<sup>12</sup>.

En este sentido, el Comité de las Regiones, con ocasión del *Año Europeo de los Ciudadanos* celebrado en 2013, elaboró un dictamen en el que destaca la importancia de que los ciudadanos de la UE participen en la vida democrática de la Unión Europea y también, y sobre todo, en la de su país de residencia. Asimismo, llama la atención sobre el papel esencial que desempeñan los entes locales y regionales en el fomento y la consolidación permanente de la comprensión de la ciudadanía europea y de los derechos que se derivan de este concepto. Y es que efectivamente, son el nivel de poder más cercano a los ciudadanos de la Unión, y pueden contribuir en primera instancia a desarrollar la democracia participativa y mejorar la comprensión de las ventajas que se derivan de la integración europea. El Comité de las Regiones pide también a los Estados miembros que garanticen, respetando el principio de subsidiariedad, la posibilidad de participar no solo en las elecciones municipales, sino también en las elecciones regionales<sup>13</sup>.

## 1. Elecciones municipales: «Entes locales básicos»

Las elecciones municipales engloban las elecciones por sufragio universal directo de los miembros del órgano representativo, y en su caso, según la legislación de cada Estado miembro, del Alcalde y los miembros del gobierno de los denominados «*entes locales básicos*», que son, a efectos de la Directiva 94/80, entidades administrativas que figuran en un Anexo a la misma, y que *en el caso de España son los municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*.

## 2. Titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales

Para poder ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de un Estado miembro de la Unión Europea en el que se resida sin ser nacional del mismo es necesario, según lo dispuesto en la Directiva 94/80:

- a) Ser ciudadano de la Unión Europea, es decir, tener la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión.
- b) Tener la residencia en un Estado miembro del que no se es nacional.
- c) Cumplir las condiciones a las que la legislación del Estado miembro de residencia supedita el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales.

<sup>12</sup> Véase *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la ciudadanía de la UE 2013* (COM (2013) 269 final).

<sup>13</sup> Dictamen del Comité de las Regiones: *Reforzar la ciudadanía de la UE: promover los derechos electorales de los ciudadanos de la Unión*, DO C 62, de 2 de marzo de 2013, p. 26.

Además, algunos Estados miembros han reconocido también este derecho a nacionales de terceros países que residen en ellos<sup>14</sup>. En este sentido, España reconoce y garantiza el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales mediante Acuerdos de reciprocidad a los nacionales de Noruega, Ecuador, Nueva Zelanda, Colombia, Chile, Perú, Paraguay, Islandia, Bolivia, Cabo Verde, República de Corea y Trinidad y Tobago, que residan en España y cumplan determinados requisitos<sup>15</sup>.

Asimismo, las modificaciones necesarias para la incorporación a la Unión Europea de nuevos Estados han favorecido que la extensión del derecho de sufragio beneficie a residentes de países no comunitarios; es lo que ha sucedido en Hungría, tanto en elecciones locales como regionales, sin exigir además un lazo previo de residencia, y en Lituania, Eslovaquia y Eslovenia, que permiten votar en las elecciones locales a los residentes permanentes. A esta corriente se han sumado Bélgica y Luxemburgo, que han extendido el derecho de sufragio en los comicios locales a todos los extranjeros con cinco años de residencia.

### 3. Condiciones para ejercer el derecho de sufragio activo

Teniendo en cuenta que para los ciudadanos de la Unión se trata de un derecho complementario que no les priva –en principio– de participar en las elecciones municipales de su país de origen, para ejercer el derecho de voto en el Estado miembro de residencia, el elector debe manifestar su voluntad de ejercer su derecho de sufragio solicitando la *inscripción en el censo electoral*, si bien dicha inscripción es automática en Alemania, Austria (excepto Burgenland) Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumanía y Suecia.

En los Estados miembros en los que la inscripción en el censo electoral no es automática, éstos deben tomar las medidas necesarias, con suficiente antelación a las elecciones, para que los electores puedan inscribirse a tiempo en los padrones electorales. En cuanto a los *requisitos para la inscripción*, el ciudadano europeo deberá presentar las mismas pruebas que un elector nacional, si bien, el Estado miembro de residencia podrá además exigir que el elector no nacional presente un documento de identidad en vigor, así como una declaración formal en la que conste su nacionalidad y su domicilio en el Estado miembro de residencia.

En España, para la inscripción en el Censo Electoral de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea residentes en España es necesario hacer una

<sup>14</sup> Véase COLLARD, S.: «Evaluating european Citizenship participation of Non-National European Citizens in local elections: case studies of France and UK», en *Cuadernos Europeos de Deusto* n° 48, 2013, pp. 135-173.

<sup>15</sup> Véase GOIG MARTÍNEZ, J. M.: «Inmigración y participación política. El derecho al voto de los extranjeros», en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. II, Editorial Universitas-CEPC-UNED, pp. 1861-1881.

declaración formal de manifestación de voluntad de ejercer el derecho de sufragio. La manifestación se puede presentar en los Ayuntamientos, en el momento de realizar cualquier trámite relacionado con sus inscripciones padronales.

Para facilitar esta inscripción, en las últimas elecciones municipales celebradas el 22 de mayo de 2011, la Oficina del Censo Electoral remitió en la segunda quincena de septiembre de 2010 una comunicación personalizada a los ciudadanos de estos países sin manifestación de voluntad declarada desde las elecciones municipales de 2007.

Dicha comunicación contenía los datos correspondientes a sus empadronamientos preimpresos. En estos casos, las manifestaciones de los interesados se pudieron realizar por Internet, si disponían de su Número de identificación de Extranjero (NIE), o por correo postal. La manifestación también pudo ser realizada por Internet aunque no se hubiera recibido la comunicación, si se disponía de un certificado electrónico asociado al NIE de los publicados en la sede electrónica del *Instituto Nacional de Estadística*.

Por lo que se refiere a las *condiciones para votar*, serán las mismas que las aplicables a los nacionales del Estado miembro de residencia. En este sentido, la *edad* requerida para votar en 27 Estados miembros es de 18 años cumplidos en el momento de la votación, mientras que en Austria es de 16 años.

Por lo que se refiere a la *condición de un período determinado de residencia continuada* en el territorio del Estado miembro de residencia, aquélla sólo será exigible si también es una condición para los nacionales de dicho Estado. Ahora bien, en este caso, se computará también para los ciudadanos europeos el tiempo que hayan residido en otros Estados miembros, distintos del nacional, durante un período equivalente.

No obstante lo dicho, la *Directiva 94/80/CE* establece en su artículo 12.1 una *excepción* en virtud de la cual cuando la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar residentes en un Estado miembro, sin ostentar su nacionalidad, sobrepase el 20% del conjunto de los ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en él, dicho Estado miembro puede reservar el derecho de sufragio activo a los electores europeos no nacionales que lleven residiendo en dicho Estado miembro un período mínimo que no podrá ser superior a la duración de un mandato.

El único Estado miembro que desde 1996 (fecha de entrada en vigor de la *Directiva*) sigue acogido a esta excepción es *Luxemburgo*<sup>16</sup>.

Por otra parte, en los Estados miembros donde el *voto es obligatorio* (Bélgica, Chipre, Grecia, y Luxemburgo) los ciudadanos europeos que se inscriban en el censo electoral estarán obligados a votar al igual que los nacionales de dichos Estados.

---

<sup>16</sup> Véanse los *Informes de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el reconocimiento de una excepción con arreglo artículo 12 de la Directiva 94/80/CE sobre el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales* (COM (2005) 382, COM (2002) 260, COM (1999) 597).

#### 4. Condiciones para ejercer el derecho de sufragio pasivo

En cuanto a la *edad para ejercer el derecho de sufragio pasivo*, es decir, para ser elegible, varía considerablemente en los 28 Estados miembros.

- En Alemania, Francia, Austria, Croacia, Dinamarca, Hungría, Países Bajos, Malta, Portugal, Eslovenia, Finlandia, Reino Unido y Suecia: 18 años.
- En Bélgica, Bulgaria, República Checa, Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, Polonia, y Eslovaquia: 21 años.
- En Rumanía: 23 años.
- En Italia, Grecia y Chipre: 25 años.

Por lo que se refiere a la *presentación de candidaturas*, la Directiva 94/80 establece que como ciudadano de la Unión, las condiciones serán las mismas que las que se apliquen a los nacionales del Estado miembro de residencia. No obstante, los ciudadanos elegibles deberán aportar al presentar su candidatura –si así lo exige el Estado de residencia– una declaración formal (e incluso una certificación de las autoridades administrativas competentes) en la que indiquen que no se hallan privados del derecho de sufragio pasivo en su Estado miembro de origen por una sentencia individual en materia civil o por una sentencia penal.

Por otra parte, la Directiva citada permite que los Estados miembros *limiten el ejercicio de las funciones* de alcalde, teniente de alcalde o de miembro del órgano directivo colegiado en el gobierno de un ente local básico a sus nacionales. En este sentido, en Bélgica, Bulgaria, Chipre, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovenia, un ciudadano europeo no nacional puede ser elegido concejal pero no puede ser alcalde.

En cuanto a las excepciones previstas por la Directiva 94/80, *Luxemburgo* sigue siendo el único país desde 1996 en el que el ejercicio del derecho de sufragio pasivo está reservado a aquellos ciudadanos europeos que lleven residiendo un período mínimo que no puede ser superior a la duración de *dos mandatos* del órgano local. La razón estriba en que en Luxemburgo la proporción de ciudadanos de la Unión no nacionales que allí residen y con edad para ser elegibles es superior al 20% del conjunto de ciudadanos europeos en edad de votar y residentes en él.

Por otra parte, aunque no se prohíben ni el voto ni la candidatura paralelos, es decir, el derecho a votar y/o ser elegido simultáneamente en un municipio del Estado miembro de residencia y en otro del Estado miembro de origen, los Estados miembros pueden establecer incompatibilidades entre cargos electos en dos países diferentes (art. 6 de la Directiva).

### III. EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

Con anterioridad al Tratado de Maastricht de 1992, sólo los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea tenían reconocido el derecho de sufragio

activo y pasivo en el Estado miembro del que eran nacionales, de tal manera que si un nacional de un Estado miembro decidía ejercer su derecho a la libre circulación y residencia, y por tanto, residir en otro Estado miembro, no podía votar en las elecciones al Parlamento Europeo a menos que su Estado de origen le permitiera votar por correo (España) o en su Embajada o Consulado (Italia)<sup>17</sup>.

El reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo de los nacionales de la Unión Europea cualquiera que sea su Estado miembro de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, previsto en el artículo 8.B.2 del Tratado de Maastricht, se contiene ahora con parecida redacción en el artículo 22.2 del TFUE y en el artículo 39 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*.

Este derecho se ejerce, sin embargo, no mediante un procedimiento uniforme para todos los Estados miembros de la Unión, sino sobre la base de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo. Dichas modalidades se adoptaron mediante la *Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993*<sup>18</sup>.

Para poder ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en un Estado miembro de la Unión Europea en el que se reside sin ser nacional, la *Directiva 93/109* exige los siguientes requisitos:

d) Ser ciudadano de la Unión Europea, es decir, tener la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión.

e) Tener la residencia en un Estado miembro del que no se es nacional.

f) Cumplir las condiciones a las que la legislación del Estado miembro de residencia supedita el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales.

## **1. Titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo**

De acuerdo con los artículos 20.2 y 22 del TFUE y 39 de la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, el derecho de sufragio activo y pasivo corresponde a todos los ciudadanos de la Unión, con independencia del Estado miembro en el que residan. No hay que olvidar que la ciudadanía europea está íntimamente ligada a la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión, de la que es complementaria, no sustitutiva. Pero la cuestión es si este derecho es un derecho exclusivo de los nacionales de los Estados miembros o puede extenderse a nacionales de terceros países que residan en el territorio nacional de un Estado miembro.

---

<sup>17</sup> Y así se ejerció desde las primeras elecciones al Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo celebradas en 1979, y posteriormente en 1984 y 1989.

<sup>18</sup> DO L 329, de 30 de diciembre de 1993.

Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, basada en un caso, en la remisión al Derecho Nacional, y en otro, en el principio de no discriminación, ha permitido extender generosamente la titularidad del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo<sup>19</sup>.

En el primer supuesto, España interpuso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas un recurso por incumplimiento contra el Reino Unido<sup>20</sup> al considerar que la *European Parliament (Representation) Act* de 2003 (en adelante EPRA) infringía lo dispuesto en los artículos 17, 19, 189 y 190 del TCE, en la medida en que dicha norma permite reconocer el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo a personas que no pueden ser consideradas nacionales británicas de acuerdo con la Declaración unilateral del Reino Unido de 1972, modificada en 1982. En concreto, a los denominados *Ciudadanos cualificados de la Commonwealth*<sup>21</sup>, residentes en Gibraltar. Y además España sostenía que la creación en la EPRA de una circunscripción electoral combinada de *Inglaterra y Gales y para Gibraltar* infringía también el Acto electoral de 1976 y los compromisos adquiridos por el Gobierno del Reino Unido en su Declaración de 18 de febrero de 2002.

Hay que señalar que la Ley electoral británica concede a los *ciudadanos cualificados de la Commonwealth* (QCC) el derecho, condicionado a la residencia en el Reino Unido, de votar en las elecciones parlamentarias británicas, así como en las elecciones al Parlamento Europeo. De esta forma, desde 1979, más de un millón y medio de ellos han participado en estas elecciones. Para el Reino Unido, este reconocimiento del derecho de voto a los QCC se considera parte de su tradición constitucional.

Además, la modificación de la legislación electoral británica para las elecciones al Parlamento Europeo a través de la *European Parliament (Representation) Act de 2003* daba cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de febrero de 1999 dictada en el asunto *Matthews c. Reino Unido*<sup>22</sup>. En ella, el Reino Unido era condenado por haber violado el art. 3 del Protocolo nº 1 al

<sup>19</sup> Véanse VALLES CAVIA, J. A.: «La determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo: a propósito de las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los asuntos C-145/04 y C-300/04» en *Revista General de Derecho Europeo* nº 13, 2007; y CRESPO NAVARRO, E.: «La jurisprudencia del TJCE en materia de ciudadanía de la Unión: una interpretación generosa basada en la remisión al Derecho nacional y en el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 28, 2007.

<sup>20</sup> Asunto C 145/04, *Reino de España contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*.

<sup>21</sup> Los *ciudadanos cualificados de la Commonwealth* son los ciudadanos de la Commonwealth a los que no se les exige título o permiso para entrar o permanecer en el Reino Unido o que poseen un título o permiso que les autoriza a entrar y a permanecer en el Reino Unido. Con arreglo al artículo 16, apartado 5, de la EPRA 2003 se consideran QCC las personas a las cuales no se exija, conforme a la legislación de Gibraltar, ningún título ni permiso para entrar o permanecer en Gibraltar; o que tengan un título o un permiso que las autorice a entrar y a permanecer en Gibraltar; o que, según la legislación de Gibraltar, tendrían derecho a tal título o permiso.

<sup>22</sup> *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I.

*Convenio Europeo de Derechos Humanos* al no haber celebrado elecciones al Parlamento Europeo en Gibraltar, lo que había impedido que una ciudadana británica como la demandante que residía en Gibraltar pudiera participar en la elección de los miembros del Parlamento Europeo<sup>23</sup>.

Por su parte, el Reino Unido subrayó la finalidad limitada de la *Declaración de 1982*<sup>24</sup> –mantenida en la *Declaración nº 63 del Acta Final del Tratado de Lisboa*– y el hecho de que dicha Declaración no tenía por objeto definir las categorías de personas habilitadas para votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Por lo tanto, dicha Declaración no puede utilizarse para determinar quiénes son titulares del derecho de voto al Parlamento Europeo ni interpretarse en el sentido de que el Reino Unido expresaba en ella la intención de retirar el derecho de voto a los QCC residentes en el Reino Unido que tenían ese derecho desde las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo. Por otra parte, el Reino Unido señaló que no obró en contradicción con su propia Declaración al extender el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo a los QCC residentes en Gibraltar. Asimismo, el Reino Unido, apoyado en este aspecto por la Comisión, consideró que tenía derecho a extender el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo a nacionales de países terceros ya que, en su opinión, ninguna disposición del Derecho comunitario se oponía a ello, ya que el artículo 8 del Acto electoral de 1976 remite a las disposiciones nacionales para las materias no reguladas por dicho Acto, y no define las categorías de personas habilitadas para votar en las elecciones al Parlamento Europeo, por lo que, de conformidad con él, tal cuestión podía ser regulada por la EPRA 2003.

Finalmente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 12 de septiembre de 2006<sup>25</sup> desestimó el recurso de España y mantuvo (en la línea de la tesis británica apoyada por la Comisión) que:

---

<sup>23</sup> Sobre este asunto, véase SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.: «Sobre el Derecho Internacional, de los derechos humanos y comunitario europeo (A propósito del asunto Matthews c. Reino Unido)» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 5, 1999, pp. 95-108.

<sup>24</sup> Tras la entrada en vigor de la *British Nationality Act 1981*, el Gobierno del Reino Unido depositó en 1982 ante el Gobierno de la República Italiana, depositaria de los Tratados, la *Declaración de 1982*, que sustituyó a la de 1972 a partir del 1 de enero de 1983. La Declaración de 1982 –mantenida en la Declaración nº 63 al Acta Final del Tratado de Lisboa– está redactada en los siguientes términos: «Por lo que respecta al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los términos «nacionales», «nacionales de los Estados miembros» o «nacionales de los Estados miembros y de los países y territorios de Ultramar», cuando se utilicen en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, o en cualquier acto comunitario derivado de tales Tratados, deberán entenderse referidos: a) a los ciudadanos británicos; b) a las personas que son súbditos británicos en virtud de la Parte Cuarta de la Ley de 1981 sobre la nacionalidad británica y tienen derecho a residir en el Reino Unido y están, por ello, dispensadas del control de inmigración del Reino Unido y c) a los ciudadanos de los territorios de dependencia británica que adquieran su ciudadanía en virtud de un vínculo con Gibraltar.»

<sup>25</sup> STJCE (Gran Sala) *Asunto C-145/04, España c. Reino Unido* (70 y ss.).

1º. Ni el artículo 190 CE ni el Acto de 1976 determinan de forma expresa y precisa quiénes son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, por lo que dichas disposiciones no excluyen, en sí mismas, que a una persona que no tenga la condición de ciudadano de la Unión, como un QCC residente en Gibraltar, se le reconozca el derecho de sufragio activo y pasivo.

2º. De los artículos del Tratado relativos a la ciudadanía de la Unión no puede deducirse el principio de que los ciudadanos de la Unión son los únicos beneficiarios de los derechos reconocidos en el mismo.

3º. Aunque la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, no tiene como consecuencia necesaria que los derechos reconocidos en el Tratado estén reservados exclusivamente a los ciudadanos de la Unión.

4º. La determinación de la titularidad del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo *es competencia de cada Estado miembro*, lo que significa que los Estados miembros pueden reconocer ese derecho a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión residentes en su territorio.

En otro supuesto, el Tribunal de Justicia también se ha manifestado sobre los límites impuestos por el Derecho de la Unión a posibles restricciones del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo en su Sentencia de 12 de septiembre de 2006<sup>26</sup>, en respuesta a una cuestión prejudicial planteada en el marco de un litigio iniciado por dos nacionales holandeses, domiciliados en Aruba, *Eman y Sevinger*, que vieron denegado su derecho a participar en las elecciones al Parlamento Europeo porque Aruba no es territorio holandés a efectos de la aplicación del TCE, sino un territorio sometido únicamente a un régimen especial de asociación<sup>27</sup>.

Desde esta perspectiva, para el Tribunal de Justicia el derecho de voto de los ciudadanos europeos que no residan en el territorio al que se aplica la normativa comunitaria no puede basarse en el art. 19.2 TCE que pretende únicamente garantizar que los ciudadanos de la Unión que residen en otro Estado miembro gocen del derecho de voto en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro, sino que deberá encontrar fundamento en lo previsto por la normativa nacional.

En tal sentido, el Tribunal de Justicia recuerda que el art. 3 del *Protocolo nº 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos* no se opone a que los Estados adopten el criterio de residencia para restringir el ámbito de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo. A este respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos,

<sup>26</sup> STJCE (Gran Sala) *Asunto C-300/04 (Eman y Sevinger)*.

<sup>27</sup> La Ley electoral holandesa matiza el reconocimiento del derecho de voto a los nacionales en función de la parte del Estado en la que hayan fijado su residencia.

pronunciándose sobre el derecho de voto<sup>28</sup>, consideró que la obligación de residir en el territorio nacional para poder votar es un requisito que no es en sí mismo irrazonable o arbitrario y que se justifica por distintas razones, tal y como se establece en su sentencia de 19 de octubre de 2004 (caso *Melnichenko contra Ucrania*<sup>29</sup>).

Finalmente, el Tribunal de Luxemburgo declaró que

1°. Las personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro y que son residentes o están domiciliadas en un territorio perteneciente a los países y territorios de ultramar, en el sentido del artículo 299 CE, apartado 3, pueden invocar los derechos que se reconocen a los ciudadanos de la Unión en la segunda parte del Tratado CE.

2°. En el estado actual del Derecho comunitario<sup>30</sup>, si bien nada se opone a que los Estados miembros, dentro del respeto del Derecho comunitario, definan las condiciones del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo mediante el criterio de la residencia en el territorio en el que se organicen las elecciones, el principio de igualdad de trato impide que los criterios elegidos provoquen que se trate de manera diferente a nacionales que se encuentren en situaciones comparables, sin que esta diferencia de trato esté justificada objetivamente.

De esta forma, el principio de no discriminación se proyecta sobre el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo señalado en el antiguo art. 19.2 TCE (actual art. 22 TFUE) y despliega sus efectos con particular intensidad habida cuenta de que éste último era considerado finalmente no aplicable por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El Tribunal de Justicia basó su pronunciamiento en el genérico principio de igualdad de trato y no discriminación perteneciente a los principios generales del Derecho de la Unión que todo Estado miembro debe respetar. En consecuencia, las personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro y que son residentes o están domiciliadas en un territorio perteneciente a los países y territorios de ultramar, en el sentido del artículo 299 TCE, apartado 3, pueden invocar los derechos que se reconocen a los ciudadanos de la Unión en la segunda parte del Tratado CE.

## 2. Condiciones para ejercer el derecho de sufragio activo

La *Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993*, fija las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Par-

<sup>28</sup> Sobre este punto, véase PÉREZ ALBERDI, R.: «La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Revista de Derecho Político* n° 88, sept-dic 2013, pp. 337-367.

<sup>29</sup> En esta sentencia, el TEDH resuelve la demanda de un ciudadano ucraniano que había sido excluido de las listas del Partido Socialista Ucraniano, el cual había proporcionado información falsa sobre su residencia (*Recueil des arrêts et décisions* 2004-X, apartado 56).

<sup>30</sup> Aunque en la fecha en que se dicta la Sentencia (2006) estaba vigente el Tratado de Niza, esta interpretación del Tribunal de Justicia es, en mi opinión, plenamente acorde con lo dispuesto en el Tratado de Lisboa.

lamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. Esta Directiva fue transpuesta al ordenamiento español a través de la *Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo* de modificación de la LOREG<sup>31</sup>.

El *derecho de voto* corresponde a todos los ciudadanos de la Unión Europea mayores de 18 años (en Austria, 16) que gocen de la plenitud de este derecho en su país de origen, y reúnan los requisitos para ser elector exigidos en la legislación del Estado en el que se vaya a votar.

Para ejercer el derecho de voto en el Estado miembro de residencia, el elector debe *manifestar su voluntad* de ejercer su derecho de sufragio solicitando la *inscripción en el censo electoral*, si bien dicha inscripción *es automática* en Alemania, Austria (excepto Burgenland) Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumanía y Suecia.

En los Estados miembros en los que la inscripción en el censo electoral no es automática, éstos deben tomar las medidas necesarias, con suficiente antelación a las elecciones, para que los electores puedan inscribirse a tiempo en los padrones electorales. En cuanto a los *requisitos para la inscripción*, el ciudadano europeo deberá presentar las mismas pruebas que un elector nacional, si bien, el Estado miembro de residencia podrá además exigir que el elector no nacional presente un documento de identidad en vigor, así como una declaración formal en la que conste su nacionalidad y su domicilio en el Estado miembro de residencia.

En España, la Oficina del Censo Electoral ha registrado, a fecha de 5 de noviembre de 2013, un total de 2.145.590 ciudadanos de otros países de la Unión Europea residentes en España que podrán ejercer el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo del 25 de mayo de 2014. En la actualidad, un total de 322.878 electores nacionales de otros países de la UE podrán votar ya que han manifestado previamente su voluntad de ejercer ese derecho, y su declaración tiene carácter permanente. El resto deberá manifestar previamente su voluntad de votar en España.

En otros Estados de la Unión Europea, como Chipre, Polonia, Rumanía, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y Lituania, la Comisión ha observado que se están exigiendo una serie de condiciones para la inscripción en el censo electoral que exralimitan las fijadas en la *Directiva 93/109*<sup>32</sup>.

Por otra parte, al inscribirse para participar en las elecciones al Parlamento Europeo es imprescindible firmar una declaración comprometiéndose a no votar más de una vez en la misma convocatoria. Esto es así porque los días de votación no son los mismos en todos los Estados miembros. En la mayoría de los Estados miembros el *día de votación* es el domingo, salvo en Países Bajos y Reino Unido

<sup>31</sup> BOE nº 77 de 31 de marzo de 1994.

<sup>32</sup> Los tres primeros Estados citados ya han modificado su legislación y los otros han anunciado modificaciones que entrarán en vigor antes de las elecciones de 2014.

(jueves); Irlanda (viernes); Letonia, Malta y Eslovaquia (sábado); República Checa (viernes y sábado); Italia (sábado y domingo).

Por ello, la normativa europea prohíbe expresamente la publicación de los resultados en un Estado miembro antes del cierre de los colegios electorales en todos los Estados miembros, con el objetivo de evitar que los votantes se vean influidos por los resultados de los Estados miembros donde ya ha finalizado la votación.

Por otra parte, en los Estados miembros donde el *voto es obligatorio* (Bélgica, Chipre, Grecia y Luxemburgo) los ciudadanos europeos que se inscriban en el censo electoral estarán obligados a votar al igual que los nacionales de dichos Estados

Por lo que se refiere a la *condición de un período determinado de residencia continuada* en el territorio del Estado miembro de residencia, aquélla sólo será exigible si también es una condición para los nacionales de dicho Estado. Ahora bien, en este caso, se computará también para los ciudadanos europeos el tiempo que hayan residido en otros Estados miembros, distintos del nacional, durante un período equivalente.

No obstante lo dicho, la *Directiva 93/109/CE* establece una *excepción* en virtud de la cual cuando la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar residentes en un Estado miembro, sin ostentar su nacionalidad, sobrepase el 20% del conjunto de los ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en él, dicho Estado miembro puede reservar el derecho de sufragio activo a los electores europeos no nacionales que lleven residiendo en dicho Estado miembro un período mínimo que no podrá ser superior a 5 años. El único Estado miembro que desde 1996 (fecha de entrada en vigor de la Directiva) sigue acogido a esta excepción es *Luxemburgo*.

Por lo que se refiere al ejercicio del derecho de sufragio activo de los nacionales de la Unión Europea que no residen en su país de origen, pero desean votar en él, Austria, Dinamarca, Estonia, Alemania, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido permiten a sus nacionales *votar por correo*. Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Rumanía, Eslovenia, España y Suecia permiten a sus nacionales *votar en las Embajadas o Consulados* dentro del territorio de la Unión Europea. Y sólo Austria, España, Finlandia, Países Bajos y Suecia permiten a sus nacionales ejercer su derecho de voto por correo o en las Embajadas y Consulados cualquiera que sea su Estado de residencia. Por el contrario, Irlanda, Malta y Eslovaquia sólo permiten votar en las elecciones al Parlamento Europeo si se ejerce en su territorio nacional.

### 3. Condiciones para ejercer el derecho de sufragio pasivo

*El derecho a ser elegido* (sufragio pasivo) corresponde a todo ciudadano de la Unión que haya cumplido 25 años (en Italia, Grecia y Chipre), 23 años (en Ruma-

nía), 21 años (en Bélgica, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Irlanda, y Polonia.), y 18 años en el resto de Estados miembros, que goce de la plenitud de este derecho en su país de origen y no se halle incurso en alguna de las causas de inelegibilidad previstas en la ley electoral del país en el que vaya a ser candidato.

La *Directiva 2013/1/UE de 20 de diciembre de 2012*<sup>33</sup> ha modificado la *Directiva 93/109/CE*, con el fin de eliminar las dificultades a las que se enfrentan los ciudadanos europeos residentes en otro Estado miembro de la Unión a la hora de identificar a las autoridades administrativas competentes del país de origen que deban extender una certificación de que el elector no ha sido privado de su derecho de sufragio pasivo, y obtenerla a su debido tiempo.

Ahora, será el Estado miembro de residencia el que comprobará si los ciudadanos de la Unión que hayan expresado el deseo de ejercer en él su derecho de sufragio pasivo no han sido privados de ese derecho en el Estado miembro de origen mediante resolución judicial o decisión administrativa de carácter individual, siempre que esta sea recurrible ante los tribunales (art. 6.2 de la Directiva).

Por lo que respecta a las modalidades de las *candidaturas*, en algunos Estados miembros como Alemania, Dinamarca, Estonia, Grecia, Países Bajos, República Checa y Suecia, sólo pueden presentar candidaturas los partidos políticos y las asociaciones políticas organizadas sobre la base de la afiliación. En el resto de la Unión, también pueden hacerlo las agrupaciones de electores que estén respaldadas por un número mínimo de firmas o cargos electos (por ejemplo, España y Bélgica) e incluso pueden presentarse candidaturas individuales que acrediten un número mínimo y máximo de firmas (por ejemplo, Italia). Además, en algunos países se exige un depósito económico (por ejemplo, Bulgaria, Grecia, Países Bajos, Chipre y Reino Unido). Y evidentemente, sólo se puede presentar la candidatura en un Estado miembro, el de origen o el de residencia.

Por otra parte, para evitar el riesgo de polarización entre listas de candidatos nacionales y no nacionales en aquellos Estados miembros en los que el porcentaje de ciudadanos no nacionales y en edad de votar supera el 20% del conjunto de ciudadanos de la Unión con mayoría de edad electoral residentes en él, la *Directiva 93/109* permite a Luxemburgo seguir acogido a la reserva del derecho de sufragio pasivo a los ciudadanos europeos que lleven residiendo en su territorio un mínimo de 10 años.

#### **IV. LAS POLÍTICAS NACIONALES DE DENEGACIÓN DEL DERECHO DE VOTO EN EL ESTADO MIEMBRO DE ORIGEN**

Curiosamente, la consolidación de los derechos políticos que conlleva la ciudadanía europea, ha provocado que algunos Estados miembros de la Unión hayan decidido privar a sus nacionales residentes en otro Estado miembro del derecho

<sup>33</sup> DO L 26, de 26 de enero de 2013.

de voto en su país de origen por el mero hecho de haberse trasladado a otro país de la Unión Europea. Hasta el punto de que numerosos ciudadanos han informado a la Comisión y al Parlamento Europeo de que no pueden participar en ninguna elección nacional, ni en el Estado miembro de origen, ni en el Estado miembro de residencia<sup>34</sup>.

Las políticas nacionales de denegación del derecho a voto –como en el caso de Dinamarca, Alemania, Irlanda, Hungría, Malta, Austria, Reino Unido y otros– se suelen justificar por el hecho de que, tras un determinado período de tiempo de estancia en el extranjero, el vínculo con la sociedad de origen se debilita.

Así, en el Reino Unido, los ciudadanos que residen en el extranjero sólo tienen derecho a votar si cumplen ciertas condiciones (por ejemplo, haber abandonado el país hace menos de quince años). Alemania concede el derecho de sufragio activo a los ciudadanos que residan en otro país desde hace menos de veinticinco años. En Bulgaria, Eslovaquia e Irlanda, el derecho de sufragio activo se reserva a los ciudadanos de la Unión Europea que estén domiciliados en su territorio nacional. Bélgica, Grecia, Italia y Portugal sólo conceden el derecho de sufragio activo a aquellos de sus nacionales no residentes que vivan en otro Estado miembro de la Unión Europea.

Sin embargo, España, Finlandia, Francia, los Países Bajos y Suecia conceden el derecho de sufragio activo a sus nacionales, independientemente de su país de residencia.

Pero en la actualidad, teniendo en cuenta la realidad socioeconómica y tecnológica, las mayores facilidades para moverse y la creciente interpenetración social y cultural, este argumento pierde toda su fuerza. El hecho de residir en otro país de la Unión ya no supone una ruptura definitiva de los vínculos con el país de origen, como podía ocurrir anteriormente.

Parece evidente que a estas alturas, los ciudadanos de la Unión Europea deben poder decidir por sí mismos si quieren seguir participando en la vida política de su país de origen o intervenir en la de su país de acogida. En este sentido, los debates en la *audiencia conjunta del Parlamento Europeo y la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión Europea*, celebrada el 19 de febrero de 2013, han puesto también de relieve la incongruencia que supone privar a los ciudadanos europeos de los derechos políticos esenciales por la mera razón de que han ejercido su derecho fundamental de la Unión Europea a la libre circulación. Quienes han ejercido su derecho a la libre circulación pueden encontrarse en una situación menos favorable que si hubieran permanecido en su país o reducido su estancia en otro país de la Unión. Ha habido litigios nacionales que han cuestionado la conformidad de las políticas nacionales de denegación del derecho a voto con la legislación de la UE, pero has-

---

<sup>34</sup> *Informe de la Comisión sobre la Ciudadanía de la Unión Europea* 2010, COM (2010) 603 Final, p. 21. Por otra parte, y en general, véase CABEZUDO, M. J.: «La restricción de los derechos fundamentales: un concepto en evolución y su fundamento constitucional», en *Revista de Derecho Político* n° 77, enero-abril 2010, pp. 143-182.

ta la fecha no se ha planteado ninguna cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia.

De esta forma, el refuerzo de los derechos inherentes a la ciudadanía europea supone paradójicamente paulatinamente un debilitamiento de los derechos políticos anejos a la nacionalidad.

**RESUMEN:** Todos los ciudadanos europeos son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo, cualquiera que sea su Estado miembro de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Sin embargo, los esfuerzos constantes de la Comisión y especialmente del Parlamento Europeo por armonizar las legislaciones electorales nacionales siguen chocando con las resistencias de los Estados miembros

**PALABRAS CLAVE:** Derecho de sufragio activo y pasivo, elecciones municipales, elecciones al Parlamento Europeo, legislaciones electorales nacionales.

**ABSTRACT:** Every citizen of the Union has the right to vote and to stand as a candidate at elections to the European Parliament and at municipal elections in the Member State in which he or she resides, under the same conditions as nationals of that State. But the efforts of the European Parliament and the European Commission clash with the resistance of the Member States to harmonize their national electoral laws in the exercise of this right.

**KEY WORDS:** The right to vote and to stand as a candidate, elections to the European Parliament, municipal elections, national electoral laws.

