

Alcance y límites de la participación en los asuntos públicos a través del Estatuto de la Ciudadanía Europea

Scope and limits to the participation in public affairs by means of the European Citizenship Status

M.^a Jesús García García

Sumario: I. La ciudadanía europea como presupuesto para la participación en los asuntos públicos del país de residencia. 1. Los derechos de participación democrática de los ciudadanos europeos en el país de residencia. 2. Límites a la integración política a través del estatuto de la ciudadanía europea.—II. Los límites competenciales de la Unión europea en la regulación de los derechos de participación política de sus ciudadanos en los estados miembros. 1. Garantías de la legislación europea frente a la diversidad de regímenes electorales. 2. La restricción de los derechos de participación política al ámbito local. 1. Elecciones locales y ejercicio de la soberanía nacional. 2. La ciudadanía europea y la supresión del requisito de la nacionalidad para el ejercicio de los derechos políticos en el ámbito local. 3. El ejercicio de los derechos políticos basados en la condición de vecino. A. Ciudadanía europea y vecindad administrativa. B. Condiciones de ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en el ámbito local. IV. A modo de conclusión: en busca del valor añadido de la ciudadanía europea. Hacia una posible ampliación de los derechos de participación política en los estados miembros.

I. La ciudadanía europea como presupuesto para la participación democrática en el estado miembro de residencia

1. Los derechos de participación democrática de los ciudadanos europeos en el país de residencia

La democracia es uno de los valores sobre los que se asienta la UE y forma parte de su ideario desde su fundación. El artículo 2 del TUE lo reconoce como tal, de forma que subyace en casi cualquier manifestación de la actividad europea, siendo un requisito exigible a los países en el

momento de su adhesión, un presupuesto del funcionamiento de sus instituciones(1) y uno de los elementos que determinan y ponen en valor la idea de ciudadanía europea, por ser el punto de partida para lograr la integración de los ciudadanos europeos en su país de residencia.

La creación de una ciudadanía europea, con unos derechos de participación democrática comunes que pueden ser ejercidos no sólo frente a las instituciones europeas, sino también en el país de residencia significa sin duda un paso más en el proceso de integración europeo al permitir a los ciudadanos que ejercen su derecho de libre circulación y residencia participar en los asuntos públicos de un país del que no son nacionales.

Los artículos 20.2(2) y 22 a 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea regulan la participación democrática de los ciudadanos(3), estableciendo una serie de derechos políticos que afianzan las ideas anticipadas en el Tratado de la Unión Europea y profundizan en el proceso de integración, que no puede detenerse a nivel económico, sino que aspira a conseguir una igualdad de trato social y político.

El artículo 22 del TFUE les reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo y en las elecciones municipales(4) en el Estado miembro en el que residan(5) en las mismas con-

(1) La Unión Europea reconoce a sus ciudadanos una serie de derechos políticos que en ningún caso presuponen el ejercicio de una soberanía europea. Estos participan en el funcionamiento democrático de la Unión Europea a través del reconocimiento de una serie de derechos políticos que se ejercen y se invocan ante las instituciones europeas. Así, la iniciativa ciudadana europea, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo, el derecho de petición ante el Parlamento europeo y el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo.

(2) Según el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la condición de ciudadano implica el reconocimiento de una serie de derechos, entre ellos el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo y en las elecciones municipales del estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho estado.

(3) Además de los anteriores otros derechos de participación e información de los ciudadanos europeos incluyen:

- La libertad de expresión e información (artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea).
- La libertad de reunión y asociación (artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea).
- El derecho a una buena administración (artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea).
- El derecho de acceso a documentos (artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

(4) Según datos de la Comisión europea, se da una mayor participación en las elecciones locales que en las elecciones europeas, aunque existen excepciones en ciudades como Atenas, Budapest, Copenhague y Riga, según el informe de Comisión COM (2012) 99 final, sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un estado miembro del que no son nacionales.

(5) También es un derecho fundamental establecido en el artículo 40 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

diciones que los nacionales de dicho estado. Los artículos anteriores permiten realizar una distinción entre aquellos derechos que implican una participación democrática en la Unión Europea y sus instituciones (que pueden ser ejercidos tanto en su país de origen como en el país en que residen), y aquellos derechos que implican una participación en los asuntos públicos de los países miembros de residencia, y que suponen un intento de equiparar a los ciudadanos europeos con los nacionales de ese estado miembro, no sólo a nivel social o económico, sino también a nivel político. Precisamente, ese reconocimiento de los derechos de participación democrática en el país de residencia es uno de los elementos sobre los que se ha hecho pivotar la idea de integración política europea(6) .

El artículo 23 de la Constitución reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos, y el Tribunal Constitucional(7) ha interpretado el contenido del mismo señalando que garantiza un derecho de participación que puede ejercitarse de dos formas distintas, bien directamente, bien por medio de representantes elegidos por sufragio universal. En este último caso hablamos de una forma de democracia representativa que tiene carácter político y cuyo ejercicio tiene dos vertientes o modalidades, el derecho electoral activo y el derecho electoral pasivo. El Tribunal Constitucional aclara el ámbito de este derecho señalando que se refiere a la elección de los miembros de los órganos de gobierno de las entidades en que se organiza territorialmente el Estado, según el artículo 137 de la Constitución.

Pues bien, el derecho de participación en los asuntos públicos que se reconoce a través del estatuto de la ciudadanía europea está cir-

(6) Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre.

(7) Así, por ejemplo, la sentencia 167/2001, de 16 de julio de 2001. «El art. 23.1 CE garantiza un derecho de participación que puede ejercerse de dos formas distintas, bien directamente, bien por medio de representantes. En relación con esta última posibilidad la Constitución concreta que se trata de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, lo que apunta, sin ningún género de dudas, a la representación política, con exclusión de otras posibles representaciones de carácter corporativo, profesional, etc. Así lo viene entendiendo de forma constante y uniforme este Tribunal, que, al realizar una interpretación conjunta de los dos apartados del art. 23 CE —y dejando ahora al margen el derecho de acceso a las funciones públicas—, ha afirmado que en ellos se recogen «dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el art. 1 de la Constitución» (STC 71/1989, de 20 de noviembre, FJ 3): el derecho electoral activo y el derecho electoral pasivo, derechos que aparecen como «modalidades o vertientes del mismo principio de representación política». «Se trata —hemos afirmado en nuestra STC 51/1984, de 25 de abril— del derecho fundamental, en que encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el art. 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español. Por eso, la participación en los asuntos públicos a que se refiere el art. 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución».

cunscrito a los mecanismos de la democracia representativa, excluyendo por tanto cualquier forma de democracia directa (con la excepción del concejo abierto), y además queda limitado al ámbito local, tal y como se desprende no sólo del ordenamiento jurídico europeo, sino también del artículo 13.2 de la Constitución, según el cual sólo los españoles son titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, con excepción de lo previsto en ese mismo artículo 13 en referencia a las entidades locales y el sistema de elección de sus órganos de gobierno (8).

El estatuto jurídico político derivado de la condición de ciudadano implica que el ejercicio de ciertos derechos políticos se desvincula de la nacionalidad del país en que se ejercen, de forma que un nacional de un estado de la Unión puede ejercer esos derechos en otro estado miembro del que no es nacional, pero en el cual reside. De esta manera, el derecho de participación en los asuntos públicos del país de residencia a través del sufragio activo y pasivo en las elecciones locales supone la extensión o la ampliación de los derechos de sus nacionales a ciudadanos residentes y no nacionales del país en cuestión y conlleva el ejercicio de la soberanía del país de residencia (9). El avance en el proceso de integración europeo conlleva cambios a nivel político interno que implican un intento de integración de los ciudadanos europeos en el país donde residen, equiparándoles en el ejercicio de ciertos derechos de participación política a los nacionales de los estados miembros.

El reconocimiento de estos derechos tiene por finalidad que todos los ciudadanos de la Unión, tengan o no la nacionalidad del Estado miembro de residencia, puedan ejercer en él, en igualdad de condiciones con los nacionales, su derecho de sufragio en los comicios locales. Estos derechos permiten que los ciudadanos se involucren en la vida democrática e influyan en el proceso de toma de decisiones, lo que permite su integración política y social en su país de acogida. Pero además, la institucionalización de estos mecanismos tiene también una segunda vertiente, ya que ayudan a crear una esfera pública común que pretende ser un elemento

(8) PÉREZ VERA, E., «Artículo 13.2», en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1977, págs. 203-209

(9) El derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento europeo en el país de residencia no implica el ejercicio de la soberanía nacional. El Parlamento europeo no ostenta potestades atribuidas directamente por la Constitución, ni supone la participación en el gobierno de las entidades en que el estado se organiza territorialmente de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución. El Parlamento europeo no constituye una institución nacional, sino internacional, donde se integran a nivel supranacional los representantes de los ciudadanos de la Unión (artículo 14.2 del TUE). Así por ejemplo lo puso de manifiesto la Decisión del Consejo Constitucional francés de 9 de abril de 1992.

más en el proceso de cohesión y pertenencia a una comunidad política capaz de catalizar el proceso de integración (10) europeo.

Así, el derecho electoral de los ciudadanos europeos en las elecciones locales presenta dos posibles dimensiones que lo justifican. Desde una dimensión institucional, es la concreción de la idea de ciudadanía europea, con la que la UE pretende dotarse de uno de los elementos constitucionales a toda comunidad política, trascender el plano estrictamente internacional y proyectarse como una realidad política con vocación supraestatal. Su ejercicio efectivo tiene por objeto consolidar la ciudadanía y reforzar el funcionamiento democrático de la Unión mediante la participación de sus ciudadanos en la vida democrática de ésta y de sus estados miembros. Por otro lado, desde el punto de vista de los sujetos a los que afecta, es el corolario del reconocimiento del derecho de libre circulación y residencia, de forma que el ejercicio de estos derechos no implique la pérdida de los derechos políticos para aquellos que se desplazan a otro estado miembro distinto de aquel del que son nacionales. Supone por tanto una manifestación del principio de no discriminación de los ciudadanos europeos por razón de su residencia, y la proyección de tal principio no solo en el ámbito de los derechos sociales o económicos, sino también en el plano de los derechos políticos (11). La idea de integración de los ciudadanos europeos en el país en que residen está por tanto bien presente en el reconocimiento de este derecho.

Ahora bien, el derecho de participación política a nivel interno alcanza única y exclusivamente al ámbito local, única esfera de poder en la que este derecho queda garantizado por la legislación comunitaria. Así pues, podemos decir que el municipio es la única estructura territorial del Estado donde se produce un intento de equiparación de los ciudadanos europeos con los nacionales. El municipio se configura así como la entidad territorial de integración de la ciudadanía europea.

En el informe de la Comisión de 2018 sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE COM (2018) 44 final esta circunstancia se justifica en razones

(10) «Porque es un pensamiento extendido el de que la democracia solo puede llegar a funcionar allí donde exista una previa realidad nacional: sólo quienes comparten un núcleo de tradiciones, creencias y valores estarían en condiciones de organizar su vida colectiva democráticamente. Aunque también es verdad que un breve repaso histórico nos es suficiente para ver que, en muchos casos, ha sido el Estado, la organización, que se ha ocupado de crear una sociedad con esas características y no viceversa». ASTOLA MADARIAGA, J., «De la legitimidad democrática de la Unión Europea y de la legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución europea», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 15, 2005, pág. 206.

(11) Así por ejemplo lo recoge la Directiva 94/80/CE que señala que «supone una aplicación del principio de igualdad y no discriminación entre nacionales y no nacionales y es el corolario del derecho de libre circulación y residencia contemplado en el artículo 8.º del Tratado.»

de proximidad y cercanía de los ciudadanos a este nivel de gobierno (12), aunque como veremos a lo largo de la exposición, otras razones justifican la restricción de la participación democrática exclusivamente al ámbito local.

2. Límites a la integración política a través del estatuto de la ciudadanía

Así pues, la ciudadanía europea remite al estatuto jurídico y político reconocido a los nacionales de un estado más allá de su comunidad política estatal, siendo el elemento sobre el que descansa la idea de integración política en el país de residencia (13). No hay duda de que la proclamación de la idea de ciudadanía en los tratados supuso en su momento un avance muy importante en el proceso de construcción europea y en este sentido cabe señalar como el concepto se ha ensalzado por parte de la Unión y sus instituciones (14) como uno de los grandes logros de la integración europea, tanto por sus repercusiones institucionales, como desde el punto de vista de sus efectos para los nacionales de los distintos estados miembros, que a través de este concepto adquieren unos derechos de carácter supranacional que al mismo tiempo perfeccionan derechos ya existentes y consustanciales a la Unión, como son el derecho de libre circulación y residencia, piedra de toque del mercado único.

Sin embargo, cabe preguntarse si, a día de hoy, el estatuto jurídico de la ciudadanía europea es suficiente para garantizar la plena integración de los ciudadanos en sus lugares de residencia, y, por ende, si a través del concepto de ciudadanía europea puede llegar a conseguirse el objetivo de integración política a la que tienden los Tratados. Pero además, hay que plantear también si el reconocimiento de estos derechos garantiza el ejercicio efectivo de los mismos en el ámbito interno de los estados miembros, cuestión más que opinable y discutible a la vista de los últimos informes de la Comisión europea relativos a los resultados de las últimas elecciones locales.

(12) Señala el informe que el gobierno municipal o local es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos europeos y constituye una parte esencial de la vida política europea que afecta directamente a las personas. La participación democrática en las elecciones municipales refleja un compromiso más amplio en la comunidad local. También está vinculada a una mejor inclusión en la sociedad, un sentido de pertenencia y un compromiso democrático más amplio.

(13) Sobre el concepto de ciudadanía europea, puede verse RALLO LOMBARTE, A., «Los derechos de los ciudadanos europeos», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. extra 18, 1994, (Ejemplar dedicado a: XIII Congreso de la asociación española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional), págs. 252 y ss.

(14) Así por ejemplo, para concienciar acerca de la ciudadanía europea a los ciudadanos y las administraciones nacionales, la Comisión publica periódicamente el Informe sobre la ciudadanía de la UE. En este sentido, puede verse el informe correspondiente a 2017.

Dos consideraciones permiten objetar a la idea de la integración política en los estados miembros a través del concepto de ciudadanía, a saber:

1. El restringido ámbito territorial sobre el que se proyectan los derechos de participación política de los ciudadanos europeos, cuyo derecho de sufragio activo y pasivo se limita al gobierno local, de forma que su participación en los asuntos públicos en el país de residencia se circunscribe a este concreto nivel de organización.
2. La diversidad de regímenes electorales que regulan las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio. Ello es consecuencia de los límites competenciales y los principios que rigen el ejercicio de competencias en el ámbito comunitario. La Unión Europea no tiene competencias para armonizar la legislación electoral de los estados miembros, de forma que no puede acometer la regulación de los derechos de participación política en el ámbito interno de los estados miembros más que desde un punto de vista indirecto, como base para asegurar la igualdad de los ciudadanos europeos y como corolario del derecho de libre circulación y residencia. Ello contrasta con la capacidad reconocida al Parlamento europeo para proponer al Consejo las disposiciones necesarias para la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los países de la Unión europea, o de acuerdo con unos principios comunes a todos los países. Sin embargo, y a pesar de la posibilidad de elaborar un procedimiento electoral uniforme basado en el sufragio universal directo, sigue preponderando la aplicación de las normativas electorales nacionales a las elecciones al Parlamento.

La Directiva 94/80/CE se limita a establecer una serie de medidas cuya finalidad es evitar la discriminación de los ciudadanos por razón de su nacionalidad (15) y fija unos mínimos estándares a respetar por los estados, que en ningún caso implican la armonización de su legislación electoral. Esta ausencia de competencias en materia electoral implica dos consecuencias: que la Unión europea ha de hacer concesiones a la soberanía de los estados, permitiéndoles establecer restricciones a los derechos de sufragio reconocidos en la Directiva (16); y que al no tener capacidad para armonizar el régimen electoral de los estados miembros, se establezcan

(15) El artículo 7 del TUE prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad.

(16) Así, por ejemplo, limitando el derecho de sufragio pasivo, como veremos posteriormente.

diferencias en las condiciones de ejercicio de esos derechos en función del país de residencia(17).

En definitiva, el juicio sobre el alcance y límites de la ciudadanía europea en el proceso de integración política no ha de realizarse en términos absolutos, sino relativos que remiten a tres parámetros comparativos:

- La equiparación con los nacionales en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de participación política en el país de residencia. Es cierto que la Directiva 94/80/CE establece que dichos derechos han de ejercerse en igualdad de condiciones con los nacionales, pero también es cierto que permite a los estados miembros establecer ciertas excepciones al principio de igualdad de trato que se sustentan en las restricciones de estos derechos o en las exclusiones específicas que los estados están habilitados a establecer en su legislación interna. Por otra parte, ya sabemos que la asimilación no es absoluta, sino que se circunscribe exclusivamente a nivel local, lo que plantea la cuestión de si esta equiparación es suficiente en el contexto de un sistema democrático que está en proceso de evolución.
- La legislación electoral de los estados miembros que regula, reconoce y garantiza el ejercicio de los derechos de participación política a los ciudadanos europeos. Como hemos dicho, la falta de armonización de dicha regulación puede resultar en condiciones diferentes para su ejercicio que pueden limitar o incluso obstaculizar la efectividad de los mismos y crear desigualdades en su ejercicio, no ya entre residentes y nacionales, sino entre los mismos ciudadanos europeos en función del país en el cual pretenden ejercer y hacer efectivos estos derechos. La heterogeneidad de las normativas electorales nacionales es un obstáculo a la noción de ciudadanía de la Unión europea y el principio de igualdad. Los ciudadanos de la Unión europea deben poder ejercer sus derechos de sufragio en condiciones comparables dentro del respeto de los principios democráticos, independientemente del país donde se encuentren. Por otro lado, la legislación de la Unión europea garantiza a sus ciudadanos el derecho a participar en las elecciones europeas y en las municipales de los estados miembros en los que residan, pero no hace lo propio con las elecciones nacionales. Así, la legislación de varios estados miembros retira a sus ciudadanos el derecho a votar en las elecciones nacionales si residen un determinado periodo de tiempo en otro estado miembro. Estos ciudadanos se ven priva-

(17) Por ejemplo, la inscripción automática o no en las listas electorales es un factor con una gran incidencia en el ejercicio de los derechos electorales, tal y como veremos posteriormente.

dos de uno de los más elementales derechos políticos por el simple hecho de ejercer su derecho de libre circulación, lo que puede crear importantes agravios comparativos entre los ciudadanos de la Unión europea, dependiendo de su país de origen, en este caso. El ejercicio del derecho a la libre circulación no puede suponer la pérdida de tan elemental derecho democrático, pero la Unión europea no dispone de mecanismos para evitar estas consecuencias.

- El contenido del estatuto de la ciudadanía europea en relación con los potenciales derechos de participación política que son susceptibles de ser reconocidos a ciudadanos no comunitarios(18). No es objeto de este trabajo analizar los derechos de participación política de los ciudadanos de terceros países en España, ni tampoco los convenios de reciprocidad celebrados entre España y terceros países(19). Por esta razón, las afirmaciones subsiguientes tienen el límite de sus presupuestos y la característica de su excesiva generalidad. No obstante, si contrastamos el estatuto jurídico de los ciudadanos europeos con las posibilidades que ofrece nuestra Constitución a los nacionales de terceros países en lo referente a los derechos de participación política, observaremos que a pesar de que los ciudadanos europeos tienen reconocidos sus derechos en base a la existencia de un proyecto de integración política de alcance comunitario, los derechos que se derivan del mismo no difieren sustancialmente de los potenciales derechos de participación política que pueden ser reconocidos a los ciudadanos de terceros países en condiciones de reciprocidad. Los derechos de sufragio activo y pasivo en el ámbito local no son exclusivos de la ciudadanía europea, sino que pueden ser también reconocidos a los nacionales de otros estados, si bien supeditados a una relación de reciprocidad(20). Esta circunstancia puede hacer variar los requisitos tem-

(18) SANTOLAYA, P. y REVENGA SÁNCHEZ, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

(19) Baste decir que los estados con Acuerdos de reciprocidad en vigor, suscritos por España son: Noruega, Ecuador, Nueva Zelanda, Colombia, Chile, Perú, Paraguay, Islandia, Bolivia, Cabo Verde, República de Corea y Trinidad y Tobago, Estados que reconocen el derecho de voto en sus Elecciones Municipales a los ciudadanos españoles residentes en su territorio. Los ciudadanos de dichos Estados, residentes en España, pueden votar en las elecciones municipales y en las elecciones a órganos de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio. Para poder votar deben estar inscritos en el censo electoral de las elecciones municipales previa solicitud del interesado. En ninguno de estos casos se ha previsto el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos de estos países.

(20) Por su parte, el artículo 176.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) parece establecer una distinción entre los extranjeros y los ciudadanos europeos, al recoger dos supuestos diferenciados, situación que se explica porque en la segunda parte del artículo se realiza prácticamente una transposición de la directiva comunitaria que se refiere a los ciudadanos europeos. La Ley Orgánica 8/2000 se refiere de forma genérica a los extranjeros sin recoger la dualidad anterior.

porales o formales(21) que permiten el ejercicio de tal derecho de sufragio, pero no influyen en su reconocimiento, ni en las posibilidades de su ejercicio por los nacionales de cualquier estado con el que España haya suscrito un acuerdo de reciprocidad.

II. Los límites competenciales de la Unión Europea en la regulación de los derechos de participación política de sus ciudadanos en los estados miembros

1. Garantías de la legislación europea frente a la diversidad de regímenes electorales

La creación de la ciudadanía europea fue uno de los primeros y principales conceptos que definieron el compromiso de integración política, pero ello presupone ostentar unos derechos comunes cuyas condiciones de ejercicio sean similares a las de los nacionales del estado donde se ejercen e independientemente del país donde se ejerzan. El problema reside en las limitaciones de la Unión europea para establecer una legislación que armonice las condiciones para el ejercicio efectivo de tales derechos en cada uno de los estados miembros que la componen.

En efecto, cuando los tratados reconocen el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales, no están realizando una cesión de competencias en materia electoral en favor de la UE, sino asumiendo un compromiso directo de acomodar su ordenamiento interno a la atribución de derechos operada por los tratados.(22) La regulación de los derechos electorales de los ciudadanos en las elecciones locales por parte de las normas europeas no se basa en criterios de competencia, sino en la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación y en el com-

(21) Recordemos por ejemplo que la normativa que se aplica para la inscripción en el censo electoral es distinta según se trate de ciudadanos europeos o ciudadanos de terceros estados, como quedó expuesto más atrás.

(22) Diferente hubiera sido que la participación de los ciudadanos europeos en las elecciones locales se hubiera articulado desde el punto de vista de una cesión de competencias a la Unión Europea. Precisamente, este fue el argumento que utilizó el Tribunal Constitucional, en su Declaración de 1 de julio de 1992, para explicar por qué la contradicción entre el artículo 13.2 de la Constitución y el Tratado no podía solventarse por la vía del artículo 93 de la Constitución, previsto para los supuestos de cesión de competencias. La citada sentencia señala: «Como complemento de esta idea, se afirma que el TUE podría haberse limitado a decir que el Consejo habría de regular la participación de los ciudadanos comunitarios en los comicios municipales. La norma en este caso, hubiera supuesto una simple asunción de competencias en favor de la Comunidad que no habría entrado en colisión con la Constitución, como tampoco habría pugnado con ésta el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo en una norma de derecho derivado, que es exactamente lo que supone el futuro artículo 8B, 1 del TCE, con la única diferencia que ese reconocimiento se verifica en un Tratado».

promiso político de los estados de hacer extensivos tales principios al plano de la integración política a nivel local.

La Directiva 94/80/CE del Consejo de 19 de diciembre no tiene la intención de armonizar las normas electorales de los estados miembros, sino la de asegurar el principio de igualdad y no discriminación de los ciudadanos europeos, con independencia de su país de residencia (23).

Por otro lado, también los principios de subsidiariedad y proporcionalidad condicionan la actuación de la UE incluso en aquellas materias donde las instituciones comunitarias sí han sido dotadas de competencias. Conforme al principio de subsidiariedad, la Unión Europea debe actuar en la medida en que el objetivo perseguido no pueda ser alcanzado por los Estados. Promover las condiciones que aseguren la igualdad con los nacionales en el reconocimiento y ejercicio de estos derechos parece ajustarse a las premisas de este principio y por eso las instituciones de la Unión han establecido en la Directiva 94/80/CE un marco jurídico, cuya concreción y desarrollo corresponde a los estados miembros. Y por aplicación del principio de proporcionalidad, el contenido de la normativa europea no puede exceder de lo necesario para alcanzar la finalidad pretendida con el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales, que es la no discriminación entre ciudadanos nacionales y no nacionales como corolario del derecho de libre circulación y residencia. Como consecuencia, la Directiva únicamente impone que las condiciones para el ejercicio del derecho de voto sean aplicadas en los mismos términos a nacionales y ciudadanos europeos, pero no implica la armonización (24) de los regímenes electorales de los estados miembros.

Así pues, la citada Directiva viene a establecer unos criterios o estándares mínimos que son trasunto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esta circunstancia puede originar diferencias en las condiciones de ejercicio de los derechos electorales, que pueden variar de un país a otro, creando desigualdades, no ya con los nacionales del estado, sino entre los propios ciudadanos europeos en función del país de residencia donde ejerzan sus derechos. (25)

(23) OLIVER LEÓN, B., «El derecho de sufragio como elemento estructural de la ciudadanía europea», *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 4, 2005, pág. 209.

(24) MELLADO PRADO, P., «El derecho de sufragio en las elecciones municipales y europeas: las resistencias a la armonización de las legislaciones nacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 27, 2014, págs. 281-300.

(25) El Dictamen del Comité de las Regiones titulado *Reforzar la ciudadanía de la UE: promover los derechos electorales de los ciudadanos de la Unión* es consciente de las dificultades prácticas que plantea el ejercicio de los derechos de sufragio de los ciudadanos europeos. Señala que, a pesar de la aproximación de las distintas legislaciones electorales en aplicación de las directivas europeas, siguen existiendo varios obstáculos a la plena aplicación de los derechos electorales a diario, circunstancia que también constata la Comisión Europea en distintos informes publicados sobre la aplicación de las Directivas 94/80/CE y 93/109/CE.

Todo ello plantea la duda de si la Directiva que regula los derechos de participación política de los ciudadanos europeos en los diferentes estados miembros garantiza unas condiciones de ejercicio de tales derechos lo suficientemente homogéneas(26) como para no crear desigualdades y si sustancia los obstáculos que puedan encontrar los ciudadanos en el ejercicio de tales derechos, dado que como hemos señalado, la legislación europea en vigor no ha dado lugar a una armonización de los distintos regímenes electorales que resultan de aplicación.

Por esta razón, y en el marco de sus competencias, la Directiva ha establecido una serie de disposiciones que, sin entrar a regular el régimen electoral de los estados miembros, han tratado de preservar la igualdad de trato a pesar de las posibles diferencias normativas internas, aunque cabe decir que la incorrecta o incompleta transposición de la Directiva europea se erige como el principal problema que dificulta el ejercicio efectivo de estos derechos(27). En este sentido, la Directiva señala que los ciudadanos de la Unión que residan en otro país miembro deberán gozar de los derechos electorales en las mismas condiciones que los nacionales del estado miembro donde residan. Así, han de tener acceso a los mismos recursos en caso de error u omisión en el censo electoral y han de poder participar en la vida política del estado miembro de residencia y la posibilidad de afiliarse a partidos políticos(28). Y en caso de denegación de la solicitud de inscripción en el censo electoral o de rechazo de su candidatura por parte de Estado miembro de residencia, la Directiva establece también el derecho de los ciudadanos de la UE a ser informados de los recursos correspondientes(29).

La Comisión considera que las restricciones de las legislaciones nacionales en estas materias constituyen un obstáculo para el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos de la UE, y en su informe de 2012 sobre a aplicación de la Directiva 94/80/CE anunció que en caso de que

(26) ALLUÉ BUIZA, «Multiculturalismo y derechos políticos en Europa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 15, 2008, pág. 16, en donde el citado autor hace referencia a la limitación del derecho a crear partidos políticos y su conexión con el derecho de participación, lo que pone de manifiesto la heterogeneidad en Europa en el ejercicio de los derechos políticos.

(27) Los estados miembros han mostrado ciertas reticencias a adaptar sus legislaciones a la Directiva que regula los derechos de sufragio activo y pasivo en el ámbito local. Así, se abrieron procedimientos de infracción contra 11 países, España entre ellos, aunque solo existe una condena contra Bélgica en STJCE de 9 de julio de 1998, C-323/97.

(28) Conforme al informe de la Comisión COM (2018) 44 final, todavía existen estados miembros que no permiten a sus residentes europeos ejercer los mismos derechos que sus nacionales en lo que se refiere a la afiliación y creación de partidos políticos. La Comisión continúa las negociaciones con ellos en este sentido.

(29) Según el informe COM (2012) 99 final, Francia y Eslovaquia no incluyen disposiciones al respecto en su ordenamiento jurídico.

los países(30) que adoptaban estas restricciones no eliminaran tales medidas, recurriría a las competencias que le otorgan los Tratados para garantizar el cumplimiento de la misma. Sin embargo, seis años más tarde, en su informe de 2018, la Comisión informó que todavía continuaban las negociaciones con algunos estados, sin indicar cuales. Igualmente, la Directiva impone a los estados miembros la obligación de informar a los votantes y a las personas con derecho a presentarse como candidatos de las condiciones y las disposiciones concretas de ejercicio de los derechos electorales. El envío de cartas personalizadas con información sobre el sistema electoral a todos los ciudadanos de la Unión Europea no nacionales se inscribe entre las iniciativas(31) para dar cumplimiento a este deber.

No obstante, y a pesar de las garantías citadas, todavía subsisten en los regímenes electorales internos diferentes requisitos formales que condicionan el ejercicio de los derechos electorales en el ámbito local, tales como la forma de inscripción en las listas electorales, los trámites administrativos que conducen a su ejercicio y la edad de votar. Ello implica diferentes condiciones de ejercicio de los derechos de participación, según el país, que tienen una incidencia directa en los resultados de participación electoral, evidenciando diferentes grados de integración política que están en función de la normativa electoral de los estados miembros.

2. Posibles restricciones al reconocimiento de los derechos de sufragio activo y pasivo en el ámbito local

El parámetro utilizado por la Directiva para garantizar el principio de igualdad y no discriminación es que los ciudadanos de la Unión ejerzan su derecho de sufragio en las mismas condiciones que los nacionales del estado de residencia. Con todo, la Directiva autoriza que los estados puedan establecer algunas excepciones a este principio, habilitándoles a imponer determinadas restricciones que éstos pueden o no recoger en su normativa interna. Así, el marco normativo europeo permite distintos grados de equiparación de los ciudadanos europeos a los nacionales, y

(30) En 2012 la situación descrita se refería a la República Checa, Alemania, Grecia, Lituania, Letonia, Polonia, Eslovaquia y España. En tal fecha Finlandia ya había anunciado que eliminaría de su legislación las limitaciones existentes al respecto.

(31) El informe COM (2018) 44 final, señala que los estados miembros informan a los ciudadanos europeos de sus derechos electorales por diferentes vías. Así, diez estados envían tarjetas electorales o cartas. Otros diez estados facilitan información electoral en un sitio web oficial. Luxemburgo, España y Malta organizan campañas dirigidas específicamente a ciudadanos extranjeros para aumentar la concienciación electoral. Letonia y Reino Unido han creado líneas de asistencia telefónica, y otros cinco estados ofrecen información en folletos o en la prensa local.

no todos los estados han apostado por la equiparación total entre ambos colectivos(32).

Así, las restricciones que la Directiva autoriza a imponer son las siguientes:

- Limitar el derecho de sufragio pasivo. En efecto, la Directiva permite a los estados miembros reservar una serie de cargos de la administración local a sus propios nacionales, tales como alcalde, teniente de alcalde u órganos colegiados de gobierno local(33). Estas restricciones se aplican tanto si el nacional del Estado miembro es elegido para ocupar el cargo durante un mandato completo como si es elegido para el desempeño temporal o provisional de las funciones.
- Exigir un periodo mínimo de residencia en aquellos estados donde más del 20% de la población con derecho a voto no sean nacionales de ese estado.
- Privar a los ciudadanos europeos de su derecho de sufragio pasivo si han sido desposeídos del mismo en su estado de origen.

Según resalta la Comisión, en su informe COM (2012) 99 final, una legislación menos restrictiva contribuye más eficazmente a integrar a los ciudadanos y a comprometerlos con la vida democrática del Estado miembro de residencia. Otra consecuencia que el informe no resalta, pero que es necesario señalar, es que cuando los estados no hacen uso de las habilitaciones para establecer restricciones al derecho de sufragio activo y pasivo, el grado de equiparación de los ciudadanos europeos residentes en el país y los propios nacionales es mayor.

España ha integrado la normativa europea sobre participación en las elecciones locales en términos muy generosos para los residentes europeos, al no aplicar ninguna de las limitaciones que la Directiva europea le autorizaba a imponer. Así por ejemplo, nuestro ordenamiento jurídico reconoce el derecho de sufragio en las elecciones locales en términos muy amplios, puesto que no establece ningún tipo de restricción para ocupar los cargos de alcalde, teniente de alcalde o miembro de un órgano

(32) El informe COM (2018) 44 final señala que el nivel de transposición de la Directiva en todos los estados miembros parece en general satisfactorio. Casi todas las cuestiones relativas a la transposición de la Directiva se han resuelto con éxito, aunque con algunos estados miembros aún se están debatiendo algunas cuestiones de transposición incorrecta o incompleta, que podrían representar un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos electorales.

(33) «Considerando que, dado que las atribuciones del alcalde y de los miembros del gobierno de los entes locales básicos pueden suponer la participación en el ejercicio de la autoridad pública y en la salvaguardia de los intereses generales; que, por consiguiente, conviene que los Estados miembros puedan reservar estas funciones a sus nacionales; que conviene también que los estados miembros puedan para ello tomar las medidas apropiadas, medidas que no podrán limitar más allá del grado necesario para la realización de este objetivo, la posibilidad de los nacionales de otros Estados Miembros de ser elegidos...»

directivo colegiado en el gobierno de un ente local básico(34). Según el informe de la Comisión(35), en el momento en que se elaboró el último informe, en 2012, catorce estados miembros(36) no reservaban ningún cargo de su administración local para sus propios nacionales, y tres Estados miembros(37) imponían restricciones tan solo para los alcaldes. Seis Estados reservaban todos los cargos por encima del comité ejecutivo(38) y dos estados miembros adoptaban todas las restricciones permitidas(39). Algunos de estos países notificaron posteriormente a la Comisión una modificación de su legislación que eliminaba las restricciones anteriores(40).

Tampoco ha hecho uso el ordenamiento jurídico español de la posibilidad prevista en el artículo 5 de la Directiva 94/80/CE que permite a los estados miembros privar del derecho de sufragio pasivo a aquellos ciudadanos de la Unión Europea que hayan sido desposeídos del mismo en el estado del cual son nacionales.

Por lo que se refiere a la posibilidad de aplicar el artículo 12 de la Directiva 94/80/CE, que permite la posibilidad de introducir excepciones al principio de trato equivalente cuando lo justifiquen los problemas específicos de un Estado miembro, hay que señalar que en el caso de España no se dan las circunstancias para poder aplicar dichas excepciones. Y ello porque en ninguna parte del territorio español el porcentaje de ciudadanos europeos en edad de votar supera el 20% del cuerpo electoral. Luxemburgo es el único Estado miembro sujeto a esta peculiaridad, reservando el derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos que lleven residiendo un cierto número de años.

A la vista de las consideraciones anteriores podemos considerar que el ordenamiento jurídico español ha realizado una casi completa equiparación entre residentes y nacionales, al no haber hecho uso de las restricciones a las que le habilitaba la Directiva, bien por decisión propia, bien por no darse los requisitos necesarios para ello.

(34) Artículo 5.3 de la Directiva: «Los Estados miembros podrán disponer que únicamente sus propios nacionales sean elegibles para las funciones de alcalde, de teniente de alcalde o de miembro del órgano directivo colegiado en el gobierno de un ente local básico, cuando hayan sido elegidos para ejercer dichas funciones durante el mandato.»

(35) COM (2018) 44 final.

(36) Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, España, Suecia y Reino Unido.

(37) Hungría, Polonia y Eslovenia.

(38) Bélgica, Chipre, República Checa, Francia, Italia y Lituania.

(39) Bulgaria y Grecia.

(40) Hungría y Rumanía.

III. La restricción de los derechos de participación política al ámbito local

1. Elecciones locales y ejercicio de soberanía nacional

Tradicionalmente se había venido considerando que únicamente los nacionales de un estado podían ejercer la soberanía nacional a través del derecho de sufragio (41). Nuestra Constitución ya preveía en su artículo 13 la posibilidad de que los extranjeros pudieran ejercer el derecho de sufragio activo en las elecciones locales en términos de reciprocidad (42). El hecho de que el reconocimiento de tal derecho en el ámbito local no se considerara contrario a las disposiciones constitucionales referentes al ejercicio de la soberanía, se debió a la consideración de las elecciones locales como elecciones administrativas y no políticas (43), donde no estaba en juego el ejercicio de la soberanía popular por parte de los extranjeros (44). Así, se asumió en un principio que los órganos de las adminis-

(41) ARNALDO ALCUBILLA, E., «El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 3, 1992, pág. 68, señala que «el cuerpo electoral no se identifica con la población del Estado. La capacidad electoral, o capacidad para formar parte del cuerpo electoral, exige el cumplimiento de determinadas condiciones fijadas por el constituyente o el legislador, siendo la primera de ellas la nacionalidad. La nacionalidad —vínculo de naturaleza jurídico-política que conecta a un individuo con un estado— se considera requisito positivo necesario para ostentar la condición de elector, en cuanto se parte de la concepción —cuyos orígenes se sitúan en la revolución francesa— de que sólo los nacionales pueden ser llamados a las urnas para expresar la voluntad de la nación soberana, y de que únicamente ellos tienen natural interés en los asuntos del estado. La condición de nacionalidad, asegura Burdeau, se justifica como prueba e vinculación a la cosa pública, y a ella se une el reconocimiento del *ius suffragii*. Pueden variar otros requisitos (edad, residencia, censo, etc.), pero el de la nacionalidad se considera absoluto, esencial e indispensable en atención al carácter y fin a que tiende el ejercicio de los derechos políticos».

(42) Supeditar los derechos de sufragio activo y pasivo a condiciones de reciprocidad plantea algunos problemas prácticos, ya que impide al Estado aplicar una política propia en lo relativo al reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros, que queda condicionada a lo que permita la legislación electoral del país con el que se celebren los acuerdos y crea una diversidad de estatus de los residentes extranjeros en un mismo país. CARRASCO DURÁN, M. «El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades.» *Fundación democracia y gobierno local*, núm. 22, 2010, pág. 162. Igualmente, AJA, E. y MOYA, D. «El derecho de sufragio de los extranjeros residentes», en la obra colectiva *La inmigración en la encrucijada* / coord. por AJA FERNÁNDEZ y otros, Bellaterra, 2008, pág. 79.

(43) Así lo pone de manifiesto Eliseo AJA, *ibid.*, que pone de manifiesto que en su Declaración 1/1991 «... el Tribunal consideró las elecciones municipales como elecciones administrativas, de forma que la participación en las mismas no supondría en realidad una participación en órganos electivos con potestades ligadas al ejercicio de la soberanía.»

(44) Esta circunstancia trajo consigo problemas de adaptación de la legislación europea y las constituciones de algunos de los estados miembros, como Francia y Alemania. Una referencia a esta cuestión puede verse en AJA, E., *ibid.*, págs. 72 y ss.; véase también ALLUÉ BUIZA, A., *op. cit.* pág. 19; AGUDO ZAMORA, M. «La ciudadanía de la Unión Europea», en la obra colectiva *Inmigración y derechos de los extranjeros*, FERNÁNDEZ LE GAL, A. y GARCÍA CANO, S. (Dir.), 2005, Universidad de Córdoba, págs. 47-65; BON, P., «El Tratado de Amsterdam ante el Consejo Constitucional fran-

tracciones locales no constituían órganos representativos de la soberanía estatal.

Al menos, este fue el argumento que utilizó el Tribunal Constitucional en su Declaración 1/1991 con motivo de la ratificación del Tratado de Maastricht, en el que se recogía el estatuto de la ciudadanía y los derechos inherentes a la misma. Según el Tribunal Constitucional, la participación en las elecciones locales no implicaba el ejercicio de soberanía, y por esta razón, los comicios celebrados en el ámbito local están abiertos a los ciudadanos europeos, sin que ello implicara la necesidad de modificar el artículo 1.2 de la Constitución ni tampoco el artículo 23 del mismo texto legal (45). La incorporación de los ciudadanos comunitarios al ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito local solo requería, según la sentencia del Tribunal Constitucional, la modificación del artículo 13 de la Constitución (46) en cuanto que establecía una limitación expresa del ejercicio del derecho de sufragio pasivo a aquellos ciudadanos que no ostentaran la nacionalidad española (47). Así se desprende del fundamento jurídico 3.c (48) del citado pronunciamiento del Tribunal

cés», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 53, 1998, pág. 241; MATIA PORTILLA, F., «Las implicaciones constitucionales del proceso europeo de integración: el Tratado de Ámsterdam y la Constitución francesa», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 108, 2000, págs. 239-306

(45) Señaló el Consejo de Estado que el artículo 23 de la Constitución no necesitaba ser reformado para acomodarlo al contenido del Tratado, en tanto en cuanto dicho artículo no delimita ni restringe el ámbito subjetivo del derecho de sufragio activo y pasivo, sino únicamente asegura la idea de igualdad y el contenido de dicho derecho.

(46) No es posible analizar en el contexto de este trabajo las distintas posiciones doctrinales e institucionales que se plantearon en su momento sobre la necesidad de reforma de la Constitución para la ratificación del Tratado de Maastricht. Sin embargo, numerosos autores han analizado esta cuestión. Así puede verse ALONSO DE ANTONIO, J., «El derecho de sufragio en las elecciones municipales de los ciudadanos europeos no nacionales residentes en España», *Anuario de derechos humanos*, núm. 2, 2001, págs. 71-114; BORRAJO INIESTA, I., «El estatus constitucional de los extranjeros» en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Civitas, Madrid, 1991, págs. 697-766; DE LA CÁMARA PUIG, M. «La problemática constitucional en torno a Maastricht: el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos europeos en el ámbito local», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 80, 1992, págs. 25 y ss.; RUBIO LLORENTE, F. «La Constitución española y el Tratado de Maastricht», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, págs. 253-265; LÓPEZ AGUILAR, F., «La Constitución española y el Tratado de Maastricht», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77, 1992, págs. 57-94.

(47) El reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos europeos en las elecciones al Parlamento europeo no planteó problemas desde el punto de vista interno. Se trató simplemente del reconocimiento de unos derechos derivados de un tratado de carácter político que no requirieron de mayores ajustes constitucionales, dado que no estaba en juego el ejercicio de la soberanía nacional, al no tratarse de una institución nacional, sino de carácter internacional.

(48) «Tampoco la proclamación inscrita en el artículo 1.2 de la Constitución queda contradicha, ni afectada siquiera, por el reconocimiento del sufragio pasivo, en las elecciones municipales, a determinado círculo o categoría e extranjeros. Sin entrar en otras consideraciones, ahora ociosas, sea suficiente advertir, para fundamentar lo dicho, que la atribución a quienes no son nacionales del derecho de sufragio en elecciones a órganos representativos sólo podría ser controvertida, a la luz de aquel enunciado constitucional, si tales órganos fueran de aquellos que ostentan potestades atribui-

Constitucional. Sin embargo, en pronunciamientos posteriores (49), el Tribunal Constitucional reconsideró estos argumentos al señalar que cualquier proceso electoral que tiene que ver con la elección de los órganos de gobierno de una de las entidades territoriales a que se refiere el artículo 137 de la Constitución implica el ejercicio de la soberanía popular a través del ejercicio del derecho de sufragio activo y por remisión también pasivo. En efecto, pronunciamientos posteriores del Tribunal Constitucional reconsideran este argumento al entender que el ejercicio de la soberanía popular se actualiza por la elección de representantes en órganos de gobierno de cualquiera de los entes territoriales en que según el artículo 137 de la Constitución se divide el estado español.

2. La ciudadanía europea y la supresión del requisito de la nacionalidad para el ejercicio de los derechos políticos en el ámbito local

El concepto de la ciudadanía europea supone implícitamente el reconocimiento de que el ejercicio de la soberanía ya no está ligado exclusivamente a la nacionalidad del país donde se ejerce, sino que se permite también en el caso de conexiones más débiles como el domicilio o la residencia. Su efecto es suprimir el requisito de la nacionalidad para ejercer derechos de participación política en el ámbito local (50). Así, en el contexto europeo (51), el concepto de nacionalidad adquiere una doble di-

das directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía. No tendría sentido alguno, como es obvio, formular ahora juicios hipotéticos, de modo que basta con advertir que ese no es el caso de los municipios, para descartar toda duda sobre la constitucionalidad, en cuanto a este extremo, de lo prevenido en la estipulación aquí examinada».

(49) Así, por ejemplo, la sentencia 167/2001, de 16 de julio de 2001. Esta sentencia constata y pone de manifiesto que las elecciones que se celebran en el ámbito local también implican el ejercicio de la soberanía nacional y al reconocer tal derecho a los ciudadanos europeos y a los extranjeros en condiciones de reciprocidad se produce la desvinculación entre el ejercicio de la soberanía a través del derecho de voto y el concepto de nacionalidad, no sólo en relación a los ciudadanos europeos, sino también con respecto a los ciudadanos extranjeros en condiciones de reciprocidad.

(50) Así se recoge en el cuarto considerando de la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

(51) La ciudadanía de la Unión complementa la ciudadanía nacional sin sustituirla, y está constituida por un conjunto de derechos y deberes que vienen a sumarse a los derechos y deberes vinculados a la ciudadanía de un Estado miembro. En el asunto C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern, el abogado general del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Miguel Poiares Maduro, explicó la diferencia como sigue (apartado 23):

«Se trata de dos conceptos a la vez inextricablemente vinculados y autónomos. La ciudadanía de la Unión supone la nacionalidad de un Estado miembro, pero es también un concepto jurídico y político autónomo con respecto al de la nacionalidad. La nacionalidad de un Estado miembro no sólo permite el acceso al disfrute de los derechos conferidos por el Derecho comunitario, sino que nos

mención que lo desvincula definitivamente de la idea de soberanía. Así, la nacionalidad implica 1) el vínculo jurídico político que liga a los nacionales con su comunidad política y mediante el cual el Estado define su pueblo y 2) la atribución de la condición de la ciudadanía europea(52).

En esta segunda acepción, la nacionalidad no implica la pertenencia a un pueblo, sino a un espacio político europeo. En el momento de constitución de las Comunidades europeas no existió un pueblo titular de la soberanía que actuara como poder constituyente y el posterior concepto de ciudadanía tampoco tiene esta connotación soberana. No implica un vínculo de pertenencia a un pueblo, sino un vínculo entre los pueblos de Europa del que dimanen derechos políticos cuyo ejercicio es posible no solo en el país del cual se es nacional, sino también en los estados que componen ese espacio político europeo. A través de esta segunda acepción, dicha nacionalidad confiere a los nacionales de cada uno de los estados miembros una ciudadanía que va más allá del Estado y que permite la participación democrática en otros estados miembros diferentes de aquél del que se es nacional. En este ámbito, la soberanía puede ser ejercida no solo por los nacionales de un estado, sino también por los nacionales de otros estados miembros en su condición de ciudadanos eu-

hace ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión constituye más que un conjunto de derechos que, en sí mismos, podrían ser concedidos incluso a quienes no la poseen. Presupone la existencia de un vínculo entre los ciudadanos europeos de carácter político, aunque no se trata de un vínculo de pertenencia a un pueblo. [...] Se basa en su compromiso mutuo de abrir sus comunidades políticas respectivas a los otros ciudadanos europeos y de construir una nueva forma de solidaridad cívica y política a escala europea. No exige la existencia de un pueblo, sino que se basa en la existencia de un espacio político europeo, del que se derivan derechos y obligaciones. En la medida en que no implica la existencia de un pueblo europeo, la ciudadanía procede conceptualmente de una disociación de la nacionalidad. Como un autor ha señalado, el carácter radicalmente innovador del concepto de ciudadanía de la Unión reside en el hecho de que «la Unión pertenece y está integrada por ciudadanos que por definición no comparten la misma nacionalidad». Por el contrario, al establecer la nacionalidad de un Estado miembro como requisito para ser ciudadano europeo, los Estados miembros han querido resaltar que esta nueva forma de ciudadanía no cuestiona la fidelidad primera a nuestras comunidades políticas nacionales. De este modo, dicho vínculo con la nacionalidad de los distintos Estados miembros constituye un reconocimiento del hecho de que puede existir (de hecho, de que existe) una ciudadanía que no viene determinada por la nacionalidad. Este es el milagro de la ciudadanía de la Unión: refuerza los vínculos que nos unen a nuestros Estados (en la medida en que somos ciudadanos de la Unión precisamente porque somos nacionales de nuestros Estados) y, al mismo tiempo, nos emancipa de ellos (en la medida en que somos actualmente ciudadanos más allá de nuestros Estados). El acceso a la ciudadanía de la Unión pasa por la nacionalidad de un Estado miembro, que está regulada por el Derecho nacional, pero, como toda forma de ciudadanía, constituye la base de un nuevo espacio político, del que se derivan derechos y obligaciones que son establecidos por el Derecho comunitario y no dependen del Estado. [...] Por este motivo, aunque es cierto que la nacionalidad de un Estado miembro condiciona el acceso a la ciudadanía de la Unión, también es cierto que el conjunto de los derechos y obligaciones inherentes a esta última no puede ser limitado de manera injustificada por la primera.»

(52) LIÑÁN NOGUERAS, D.J., «La ciudadanía europea: una cuestión abierta», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 32, 2013, pág. 360.

ropeos(53). La ciudadanía europea remite al estatuto jurídico y político reconocido a los nacionales de un Estado más allá de su comunidad política estatal y atribuye la misma condición jurídico-política que la que disfrutaban los nacionales, aunque restringida al ámbito local. Todavía la idea de ciudadanía se articula en torno a la idea de nación, pero la trasciende. Se trata por tanto de una ciudadanía interestatal que confiere a los nacionales de un estado derechos en otro estado miembro, entre ellos el derecho de libre circulación y residencia, el derecho a la igualdad de trato y derechos de participación política que son un corolario de los anteriores. A través de esta vía, el ejercicio de la soberanía nacional se desliga de la nacionalidad para pasar a reconocerse también a los ciudadanos de los estados miembros que residan en un país miembro de la UE. Cada Estado miembro está obligado a acoger en su territorio a los nacionales de los demás estados que quieren residir en él y permitirles participar en las elecciones locales en las mismas condiciones que sus nacionales(54). El reconocimiento de estos derechos a los ciudadanos europeos en los tratados implica en realidad un compromiso para los estados de garantizar, a través su legislación interna(55) el ejercicio de tales derechos a los nacionales de otros estados miembros(56).

La creación del concepto de ciudadanía ha tenido su repercusión en la forma de entender las relaciones entre las personas residentes en un estado miembro del que no son nacionales y el propio estado(57). La ecuación ciudadanía igual a nacionalidad se rompe y el vínculo entre ambos

(53) AJA, E., *op. cit.*, pág. 69.

(54) Así se recoge por ejemplo en las Conclusiones del abogado general sr. Yves Bot presentadas el 24 de marzo de 2009 1(1) Asunto C 123/08, Procedimiento penal contra Dominic Wolzenburg (Petición de decisión prejudicial planteada por el Rechtbank Ámsterdam (Países Bajos)).

(55) En cambio, otros derechos de contenido político que no implican el ejercicio de la soberanía o un llamamiento al cuerpo electoral, pueden ser conferidos a los ciudadanos europeos por la propia UE sin la intermediación de los Estados. Así ocurre con los derechos basados en el principio de democracia participativa en el ámbito de la Unión (iniciativa ciudadana, consultas ciudadanas, derecho de petición).

(56) La Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, establece: «Considerando que la finalidad de dicho precepto (apartado 2 del artículo 8B del Tratado CE) es en esencia suprimir el requisito de nacionalidad que actualmente se exige en la mayoría de Estados miembros para ejercer tales derecho...»

(57) Sin embargo, el estatuto de la ciudadanía europea no ha llevado al abandono de la idea de los «pueblos» individualizados de los estados miembros. Y aunque el Tratado de Lisboa señala que el parlamento europeo ha dejado de representar a los pueblos para convertirse en el representante de los ciudadanos de la Unión, las referencias a los pueblos europeos permanecen todavía en muchos preceptos de los tratados. Por otro lado, sigue sin existir un pueblo europeo al que se pueda reconocer la titularidad de los poderes que ejercen las instituciones supranacionales. MEDINA ORTEGA, M., «El problema de la democracia en la Unión Europea», *Revista española de relaciones internacionales*, núm. 6, 2014, págs. 20 y ss. Igualmente MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Derecho de sufragio de

conceptos sufre matizaciones importantes. El ejercicio de los derechos políticos ya no es sinónimo de nacionalidad, al menos en el ámbito local.

El concepto de ciudadanía y las reformas que en algunos casos han sido necesarias para el reconocimiento de estos derechos comunitarios han favorecido las extensiones del derecho de sufragio a ciudadanos residentes de países no comunitarios. Es el caso de Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia. Igualmente se reconoce este derecho en países como Suecia, Finlandia, Islandia y Países Bajos que permiten a los extranjeros participar en las elecciones locales, sustituyendo el criterio de la nacionalidad por el de la residencia durante un periodo mínimo que varía según los países, entre los seis meses en el caso de Holanda, a los tres años, en el caso de Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia o Islandia. Bélgica u Luxemburgo reconocen el derecho de sufragio en las elecciones locales a todos los extranjeros con cinco años de residencia. Mediante Ley de 13 de febrero de 2011, Luxemburgo amplió el derecho de sufragio pasivo a los nacionales de terceros países que residieran en su territorio, de forma que, tras la entrada en vigor de esta Ley, los ciudadanos no nacionales pueden ejercer funciones de alcalde o de miembro del órgano directivo colegiado de una unidad de ente local básico. Así, se puede dar la paradoja de que ciudadanos de terceros países residiendo en determinados estados miembros(58) disfruten derechos electorales de los que no disfrutaban ciudadanos europeos en otros estados miembros.

En el caso de España, el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros no comunitarios está sujeto a condiciones de reciprocidad, con arreglo a lo previsto en el artículo 13 de la Constitución. La modificación de este artículo para adaptarlo a la normativa europea, ha supuesto que también los nacionales de terceros países puedan ostentar el derecho de sufragio pasivo en condiciones de reciprocidad. El reconocimiento de este derecho en condiciones de reciprocidad fue simplemente la justificación para propiciar una revisión del texto constitucional que lo hiciera compatible con el ordenamiento jurídico europeo, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución. Por lo demás, el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo a nacionales de terceros estados no ha tenido ninguna eficacia práctica en nuestro ordenamiento jurídico, ya que hasta la fecha no se ha celebrado ningún acuerdo internacional que, en condiciones de reciprocidad, contemple la vertiente pasiva del derecho de sufragio en el ámbito local (59).

los residentes comunitarios en las elecciones al Parlamento europeo y Constitución española», Comunicación presentada en las IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Valladolid, 1993.

(58) Luxemburgo, por ejemplo.

(59) De acuerdo con el Acuerdo de la Junta Electoral Central, celebrado en sesión de 16 de diciembre de 2010, hasta la fecha no se ha suscrito por España ningún tratado internacional que reconozca

3. El ejercicio de los derechos políticos basado en la condición de vecino

A) CIUDADANÍA EUROPEA Y VECINDAD ADMINISTRATIVA

En definitiva, se impone la idea de una ciudadanía basada en la residencia más que en la nacionalidad para el ejercicio de los derechos de participación política, al menos en el ámbito local, donde el municipio es la piedra de toque del estatuto de la ciudadanía en lo que se refiere al ejercicio de sus derechos políticos. Así, el derecho de sufragio en las elecciones locales se reconoce a los ciudadanos europeos por el hecho de su residencia en España, residencia de la que deriva la condición de vecino cuando se circunscribe al ámbito municipal⁽⁶⁰⁾. La residencia en un país miembro de la Unión europea es en definitiva la residencia en un municipio. Ciudadanía europea y vecindad administrativa quedan así indisolublemente unidas, de modo que se complementan entre sí.

Pese a tratarse de un derecho cuyo fundamento jurídico se encuentra anclado en los tratados y en las normas europeas y que el derecho interno no hace sino reconocer y garantizar, no podemos obviar la importancia de la vecindad administrativa, en cuanto presupuesto para su ejercicio.

el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a ciudadanos extranjeros, con la única excepción de los nacionales de estados miembros de la Unión europea.

(60) Pero la legislación española no se limita sólo a reconocer e incorporar en nuestro sistema jurídico los derechos de participación política reconocidos por la legislación europea. Nuestra legislación de régimen local permite además a los ciudadanos europeos el derecho a participar en los asuntos municipales y a ejercer otros mecanismos de la democracia participativa, y lo hace al conferir a tales ciudadanos la condición de vecinos del municipio en el que residen.

De esta manera, la adquisición de la condición de vecino añade a los ciudadanos europeos unos derechos complementarios que se suman a los reconocidos por la propia normativa europea. Tales derechos adicionales, provienen concretamente de la Ley de bases de régimen local y de la normativa autonómica en materia de régimen local. En este sentido, cabe citar el derecho a ejercer la iniciativa popular, reconocido a los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales por el artículo 70 bis de la mencionada Ley. Por su parte, el artículo 71 del mismo texto legal, reconoce el derecho de los vecinos a participar en las consultas populares de conformidad con la legislación del Estado y de la comunidad autónoma.

Más allá de la legislación de régimen local, también la legislación autonómica ha tomado como referencia el estatuto del vecino para ampliar los derechos de participación de los ciudadanos europeos. Así, por ejemplo, el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana establece que tendrán la condición política de valencianos todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad valenciana. Asimismo, en dicho artículo se reconoce que los ciudadanos de la Unión Europea residentes en la Comunidad valenciana gozarán de los derechos y estarán sujetos a las obligaciones propias de los valencianos, con las excepciones que establezcan, en su caso, la Constitución o las leyes del Estado. Evidentemente, ello no implica que en este ámbito autonómico los ciudadanos europeos tengan reconocido el derecho de sufragio activo o pasivo, pero sí otros derechos de participación democrática.

Así pues, la obligación de toda persona que resida en España es la de inscribirse en el padrón municipal de habitantes(61), de modo que ha de tener la condición de vecino de un municipio(62). En el caso de los ciudadanos europeos, ésta es la obligación primera, a la que se añadirá después, cuando transcurran tres meses de residencia, la obligación de inscribirse en el registro central de extranjeros, en los términos del artículo 7.5 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. En definitiva, podemos decir que la residencia en España implica por imperativo legal la vecindad administrativa en un municipio, condición a la que se supedita la inscripción en el correspondiente censo electoral(63) y por tanto el ejercicio del derecho de voto en las elecciones locales. La inscripción en el padrón constituye prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo, si bien no constituirá prueba de la residencia legal en España, ni atribuirá al ciudadano inscrito ningún derecho que no le confiera la legislación vigente.

B) CONDICIONES DE EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN EL ÁMBITO LOCAL

Aunque la atribución y el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones locales deriva de la condición de ciudadano europeo (64),

(61) En efecto, si atendemos a nuestra legislación interna, el artículo 15 de la Ley de bases de régimen local señala que «toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del Municipio en el que reside habitualmente». Esta misma obligación se recoge en el artículo 54 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales. Y según el artículo 55 del mismo texto legal, «son vecinos del Municipio las personas que, residiendo habitualmente en el mismo, en los términos establecidos en el artículo 54.1 de este Reglamento, se encuentren inscritos en el Padrón Municipal. La adquisición de la condición de vecino se produce desde el mismo momento de su inscripción en el Padrón».

(62) Señala ALCUBILLAS, *op. cit.*, pág. 84, que la condición de residente en España se adquiere al realizar la inscripción en el padrón.

(63) Conforme al artículo 2 de la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, el censo electoral se define como «el registro oficial de todos los electores con derecho de sufragio activo en un determinado ente local básico o en una de sus circunscripciones elaborado y actualizado por la autoridad competente con arreglo a la normativa electoral del Estado miembro de residencia, o el registro de la población si menciona la condición de elector».

(64) El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales conlleva también el derecho a interponer los recursos que la legislación del estado miembro de residencia tenga previstos para

en los términos previstos por las normas comunitarias, el ejercicio de tal derecho está supeditado a un requisito o presupuesto de carácter interno que es la vecindad administrativa, sin la cual, no es posible el ejercicio de tal derecho (65).

Para los ciudadanos españoles con derecho a voto, la inscripción en el Padrón Municipal supone la inclusión en el censo electoral y por ende la posibilidad de ejercer el derecho de voto, salvo que concurra alguna causa de privación del mismo (66). En cambio, para los ciudadanos europeos, además de la inclusión en el censo electoral, es necesario un requisito más de carácter formal, ya que deben hacer manifestación de voluntad de querer ejercer el derecho de sufragio activo en España en las elecciones municipales y también al Parlamento europeo (67). Esta manifestación se realiza cumplimentando en el ayuntamiento del municipio en el que se esté empadronado el formulario CERE.DFA-1. A diferencia de lo que sucede en el caso de los ciudadanos no comunitarios con derecho a voto, que deberán hacer esa manifestación de voluntad en cada proceso electoral (68), en el caso de los ciudadanos europeos esta manifestación de voluntad se realiza una sola vez. De esta manera, el ciudadano europeo que haya manifestado su intención de votar en España en las elecciones municipales continúa inscrito en el censo electoral mientras resida en España, en línea con lo previsto en el Dictamen del Comité de las Regiones «Reforzar la ciudadanía de la UE: promover los derechos electorales de los ciudadanos de la Unión».

supuestos similares en favor de los electores y elegibles nacionales, según el artículo 2 de la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre.

(65) El Real Decreto Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero, por el que se dispone la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales establece en su artículo 2.2 una excepción al señalar: «Aquellos que no estén inscritos en el padrón municipal podrán instar su inscripción en las listas electorales siempre que justifiquen la residencia efectiva en ese municipio y presenten una declaración jurada de no estar inscritos en ningún otro padrón municipal. El Ayuntamiento comprobará los datos de la solicitud y la correspondiente inscripción en el padrón municipal, remitiendo seguidamente las solicitudes presentadas a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral.»

(66) El Acuerdo de la Junta Electoral Central adoptado en sesión de 11 de diciembre de 2014 pone de manifiesto el carácter automático de la inscripción, al señalar: «... la inscripción en el Censo Electoral se hace de oficio por la Oficina del Censo Electoral en función de las altas y bajas comunicadas por los ayuntamientos y consulados (artículos 31 y 32 de la LOREG).»

(67) Hay estados miembros que imponen a los ciudadanos de otros estados miembros requisitos suplementarios que no contempla la legislación de la Unión Europea, como por ejemplo, están en posesión de un documento nacional de identidad expedido por el propio estado miembro de residencia.

(68) Esto está en relación con lo dispuesto por la Resolución de 30 de enero de 2015 del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las comunidades autónomas y de las entidades locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón Municipal.

La inscripción en el censo electoral de los ciudadanos europeos se regula en el Real Decreto 157/1996 de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo, tras su modificación por el RD 147/1999, de 30 de enero (69). En cambio, la inscripción de los ciudadanos de terceros países se rige por Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero, por el que se dispone la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales, que dispone expresamente que la inscripción en el mismo habrá de ser objeto de solicitud por los interesados (70).

Cabe preguntarse si esta manifestación de voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España en las elecciones municipales que han de realizar los ciudadanos europeos ha de equipararse a la necesidad de solicitud de inscripción en el censo, como en el caso de los ciudadanos de terceros países. Es decir, si la inscripción de los residentes de países miembros ha de realizarse a instancia de parte, y por lo tanto, no se trata de un sistema de inscripción automática, basada en los datos del padrón municipal (71) proporcionados por los municipios. En principio, y aunque de acuerdo con el Real Decreto 147/1999, de 29 de enero, es necesaria la manifestación de voluntad citada anteriormente para la inscripción en el censo electoral,

«la Oficina del Censo Electoral se podrá dirigir a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España, cuyos datos hayan sido facilitados por los Ayuntamientos según lo dispuesto en el artículo 1.3 del Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, para completar la información señalada en los

(69) De modificación del Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo

(70) Así, según el artículo 2 de la referida norma: «1. La inscripción se realizará mediante la presentación de la correspondiente solicitud por el interesado en el respectivo Ayuntamiento, según el modelo oficial y en los plazos que se establezcan en la correspondiente Orden de desarrollo. En el momento de efectuar la misma se deberá presentar la tarjeta de residencia y, en su caso, el certificado expedido por la Comisaría de Policía acreditativo del tiempo de residencia en España.

2. Aquellos que no estén inscritos en el padrón municipal podrán instar su inscripción en las listas electorales siempre que justifiquen la residencia efectiva en ese municipio y presenten una declaración jurada de no estar inscritos en ningún otro padrón municipal. El Ayuntamiento comprobará los datos de la solicitud y la correspondiente inscripción en el padrón municipal, remitiendo seguidamente las solicitudes presentadas a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral.

3. La Oficina del Censo Electoral realizará una campaña informativa para dar a conocer a la población afectada la formación de este censo y el procedimiento de inscripción en el mismo. Por su parte, los Ayuntamientos darán publicidad de la formación de este censo mediante bandos o cualquier otra forma de difusión que se estime conveniente».

(71) Hay que decir que, en los informes de la Comisión, se afirma que, en España, la inscripción en el Censo no tiene carácter automático derivado de la residencia en un municipio

párrafos b) y c) del artículo 2.3 del Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, según la redacción dada a los mismos por el artículo único de este Real Decreto.

Las personas que, no habiendo hecho las manifestaciones de voluntad previstas en dichos apartados, no contesten a la comunicación de la Oficina del Censo Electoral en el plazo de quince días, se entenderá que no desean ejercer el derecho de sufragio activo en España, por lo que no figurarán en las listas electorales de las elecciones correspondientes.» (72)

De acuerdo con dicho precepto, la Oficina del censo electoral ha de conceder a los ciudadanos europeos la capacidad de «subsana» la ausencia de manifestación de voluntad, lo que atenúa la consideración de la inscripción en el censo electoral como un trámite a instancia de parte, si bien tampoco convierte dicha inscripción en un trámite automático derivado de la inscripción en el padrón municipal y realizado de oficio por el INE (73).

El sistema de inscripción en el censo electoral derivado automáticamente de la vecindad administrativa (74) facilita su inscripción en las listas de electores y contribuye a facilitar el ejercicio de su derecho de voto (75), de forma que los ciudadanos europeos pueden participar en los comicios locales sin necesidad de presentar una solicitud de inscripción dentro de un plazo legal (76).

El informe de la Comisión constata que la inscripción automática en el censo electoral contribuye a facilitar la participación electoral, aunque dicho sistema no se ha establecido en todos los países del entorno comuni-

(72) Disposición Adicional Única del Real Decreto 147/1999, de 29 de enero, de modificación del Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo.

(73) Sobre esta cuestión puede verse RODRÍGUEZ, A., «Los electores comunitarios en España: dificultades de registro y propuestas de reforma en el procedimiento de inscripción en el censo electoral de los ciudadanos de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 4, pág. 207.

(74) Algunos estados donde la inscripción es automática son Bulgaria, la República Checa, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, los Países Bajos, Portugal, Rumania, Suecia y Eslovenia.

(75) El informe COM (2018) 44 final de la Comisión sobre aplicación de la Directiva 94/80/CE señaló que en los estados miembros donde la participación en el censo electoral no es automática, los datos proporcionados por los estados mostraron que solo el 18,5% de los ciudadanos móviles de la UE residentes en ese país solicitaron su inscripción en el censo. El porcentaje de ciudadanos móviles inscritos en el censo electoral alcanza los 51,2% en los estados miembros en los que la inscripción es automática.

(76) La Directiva requiere también que el Estado miembro de residencia informe a los ciudadanos de la UE no nacionales de las condiciones y disposiciones concretas necesarias para el ejercicio de sus derechos electorales en las elecciones municipales «en tiempo y forma oportunos».

tario, constituyendo una de las diferencias en las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo que contribuyen de forma más notable a crear desigualdades entre los ciudadanos europeos y su nivel de integración en el país de residencia.

Por lo que se refiere al derecho de sufragio pasivo, no existen diferencias sustanciales entre nacionales y ciudadanos comunitarios en el ejercicio de su derecho (77). El artículo 187 bis de la LOREG exige que el ciudadano europeo realice una declaración formal en la que conste que no se encuentre privado de este derecho en el país del que es nacional (78). Los ciudadanos de la UE con derecho de sufragio pasivo solo deberían tener que presentar los mismos documentos justificativos que los ciudadanos nacionales. Los Estados miembros pueden exigir un número limitado de documentos facultativos, aparte de una declaración formal que indique la nacionalidad y la dirección en el estado miembro de residencia. Si la legislación nacional exigiera la presentación de un certificado del estado miembro de origen que acredite que el ciudadano no ha sido privado del derecho de sufragio pasivo, no sería conforme con la Directiva. Tal certificado solo puede solicitarse si existen dudas acerca de la autenticidad de la declaración. En caso contrario, ello constituiría una carga adicional. En este sentido, el ordenamiento jurídico español ha transpuesto correctamente la Directiva, en la medida en que el artículo 187 bis de la LOREG sólo entiende necesaria la presentación de dicho documento en aquellos casos en los que la Junta electoral así lo determine.

IV. En busca del valor añadido de la ciudadanía europea: hacia una posible ampliación de los derechos de participación política en los estados miembros

Pese a que todavía no se ha conseguido el pleno ejercicio de los derechos electorales inherentes al estatuto de la ciudadanía europea, como demuestra el informe de la Comisión, COM (2018) 44 final, no está de más iniciar una reflexión sobre si es suficiente el ámbito local para poder hablar de verdadera equiparación política de los ciudadanos europeos a los nacionales del país donde residen, o si por el contrario habría que

(77) Según el informe COM (2018) 44 final, España es el país que indicó el mayor número de ciudadanos de la UE que no son nacionales y se presentaron como candidatos. Según el informe, 1.913 ciudadanos móviles de la UE se presentaron a las elecciones en ese país. Los países con porcentajes más altos de ciudadanos móviles de la UE elegidos en relación con aquellos que se presentaron como candidatos fueron Malta (22%) y Suecia (20,8%).

(78) Informe COM (2018) 44 final,

ampliar su ámbito de participación política a otros niveles de gobierno. Es decir, si el proceso europeo de integración política debería plantearse la posibilidad de ir más allá de la simple equiparación en el ámbito local y debería aspirar a la equiparación de los ciudadanos europeos a niveles superiores (79).

En el ámbito local ya se ha desvinculado el ejercicio de potestades soberanas y la idea de nacionalidad, de forma que conceptualmente no habría problema para extender el derecho de voto que deriva de la ciudadanía europea a otros ámbitos territoriales. Desde un punto de vista teórico-conceptual, nada impide una equiparación de los ciudadanos europeos a los nacionales no sólo en la esfera local, sino también en la estatal o autonómica, desde el momento en que los ciudadanos europeos ya participan en el ejercicio de la soberanía nacional a través del ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones de ámbito local. El ejercicio de la soberanía ha quedado por tanto desvinculado de la idea de nacionalidad del estado miembro como hemos visto. Cuestión distinta sería la contradicción de esta ampliación de los derechos políticos con las disposiciones internas de los estados miembros. En el caso español, por ejemplo, tal ampliación conllevaría la necesidad de una nueva reforma constitucional, desde el momento en que el artículo 13.2 de la Constitución señala que sólo los españoles son titulares de los derechos reconocidos por el artículo 23 del mismo texto legal, con excepción del ámbito local como hemos señalado reiteradamente. A nivel interno, todavía subsiste la limitación de la nacionalidad para ejercer los derechos de participación política a niveles de gobierno distintos del local (80).

(79) Esta posibilidad ha sido apuntada por algunos autores que sugieren la posibilidad de ampliar el derecho de voto no sólo en relación con los ciudadanos europeos, sino con carácter general. Así, cabe citar AJA, E., *op. cit.*, pág. 82, que señala: «Cabe plantearse por qué reducir el voto del extranjero sólo a las elecciones locales. Desde la perspectiva del interés de las personas inmigradas puede ser tan importante participar en las decisiones de los Parlamentos autonómicos y en la Cortes Generales como en las locales, o quizás más. En las Comunidades Autónomas se deciden las políticas de educación, sanidad, trabajo, etc. Mientras que en el Estado se aprueba la ley de extranjería y se deciden cuestiones que resultan esenciales para la población inmigrante.

Los defensores de mantener el sufragio de los extranjeros reducido a nivel local utilizan otra perspectiva, que suele exponerse diciendo que los Ayuntamientos son una instancia administrativa mientras que las Cortes ejercen el poder político soberano que solo corresponde al pueblo, del que no forman parte los extranjeros. El propio Tribunal Constitucional utilizó este argumento discutible en la Declaración 1/1992 citada, como si la soberanía residiera en los electores de las Cortes o si el concepto de pueblo no dependiera de las propias normas. No es el momento de entrar en este debate, y además el horizonte constitucional que tenemos a la vista se reduce a las elecciones municipales.»

(80) Siguiendo los razonamientos jurídicos utilizados para la ratificación del Tratado de Maastricht, la hipotética reforma constitucional pasaría por la modificación del artículo 13 de la Constitución, que define el ámbito subjetivo de los derechos de participación política, no siendo necesario por tanto la modificación del artículo 23 referido al contenido de tales derechos. Las implicaciones en el procedimiento de reforma constitucional son por tanto relevantes. En el primer caso la reforma

Las reticencias a compartir el ejercicio de la soberanía con ciudadanos europeos más allá del ámbito estrictamente local vienen a considerar que los no nacionales (ya sean extranjeros, ya pertenezcan a esa categoría intermedia entre nacionales y extranjeros que son los ciudadanos europeos) y su participación política en los asuntos públicos puede suponer un riesgo potencial para los intereses nacionales. Así, los estados han cedido parte de su soberanía a la Unión europea en una serie de materias que son inherentes a la idea de estado en tanto que organización política, y sin embargo titubean a la hora de compartir la soberanía nacional con otros ciudadanos por entender que puede ser peligroso para los intereses de la nación.

El ámbito local es una especie de solución de compromiso donde los ciudadanos europeos pueden, con su voto, conformar las políticas locales en un ámbito en principio doméstico e inofensivo que no compromete los intereses del estado. Se permite el derecho de sufragio activo y pasivo a nivel local con el pretexto de que las decisiones a nivel municipal tienen una influencia directa sobre las condiciones de vida de los ciudadanos, y se admite incluso la participación de los residentes europeos en los órganos de gobierno local (81), pero los estados y también los ciudadanos se muestran reticentes a ampliar esta posibilidad a otros niveles de gobierno. En el fondo ello demuestra recelo y desconfianza ante la idea de integración europea.

Sin embargo, si el proyecto europeo contempla la idea de la integración política como uno de sus objetivos, la equiparación de los ciudadanos europeos a los nacionales de un estado miembro no se puede detener en el ámbito local, que es, sí, el más cercano a sus intereses, pero también el más modesto. Podemos decir así, que la equiparación de los ciudadanos europeos en el ámbito local es un punto de partida que debe aspirar a su superación. La integración política europea debería ir más allá de la simple integración en el ámbito local y debería aspirar a la equiparación de los ciudadanos europeos a niveles superiores de gobierno en el marco de un proceso democrático que está en proceso de evolución.

Esta idea ha sido considerada tanto desde un punto de vista institucional, como por parte de los propios ciudadanos europeos, que han hecho

constitucional ha de realizarse por la vía del artículo 167 de la Constitución. En el segundo caso, habría de seguirse el procedimiento agravado del artículo 168.

(81) En un Eurobarómetro y en una consulta pública que se realizó en 2015, la Comisión solicitó su opinión a los ciudadanos. El resultado del Eurobarómetro muestra que hay un empate bastante ajustado entre los partidarios de conceder a los ciudadanos europeos el derecho a presentarse como candidatos para ciertos cargos ejecutivos de su país y los que se manifiestan en contra. Así, el 47% piensa que debería concedérseles y el 48% piensa que no. Por lo que se refiere al resultado de la consulta pública, el 83% de los encuestados pensaban que los ciudadanos de la UE que viven en otro país de la UE deberían poder formar parte de los órganos de gobierno de un municipio.

uso del mecanismo de la iniciativa ciudadana europea para poner en valor esta idea.

Así, el Comité de las regiones, en su Dictamen titulado «Reforzar la ciudadanía de la UE: promover los derechos electorales de los ciudadanos de la Unión» pide 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.

Y desde el punto de vista de las iniciativas ciudadanas, también se ha tratado de promover la extensión del derecho de sufragio de los ciudadanos europeos a todos los niveles electorales. En este sentido cabe citar la iniciativa ciudadana europea «Let me vote», cuyo objetivo era reforzar los derechos establecidos en el artículo 20.2 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea otorgando a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en otro estado miembro el derecho a votar en todas las elecciones políticas en su país de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (82). Cabe decir que esta iniciativa ciudadana gozó también del apoyo del Comité de las Regiones, que en el Dictamen mencionado anteriormente manifestó su voluntad de respaldar activamente la evolución de dicha iniciativa.

El objetivo de la misma era desarrollar la dimensión política del proyecto europeo al reforzar el sentimiento ciudadano de participar en una comunidad de destino (83). Cabe señalar que la citada iniciativa fue registrada por la Comisión europea en enero de 2013 aunque fue retirada poco después. Este hecho puede ser indicativo de la visión y sentir de la propia ciudadanía europea y su falta de predisposición a dejar votar a los ciudadanos europeos en los comicios electorales celebrados a un nivel supe-

(82) De acuerdo con los organizadores, la propuesta tendría el efecto de dar carta de naturaleza al concepto de «Ciudadanía de la Unión Europea» y facilitar la libertad de movimiento dentro de la Unión Europea. Además, contribuiría a remediar la pérdida del derecho al voto que sufre en la actualidad un gran número de ciudadanos de la UE al ser residentes de larga duración en otros Estados Miembros. Los organizadores fundaban su pretensión en los artículos 25 y 20.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

(83) Los ciudadanos han mostrado también sus inquietudes por lo que se refiere al sistema de gobierno europeo, la aplicación del principio democrático y su participación en la vida democrática de la Unión. Cabe decir que, en este contexto, el registro de las iniciativas ha sido denegado en la mayoría de los casos, dada la ausencia de bases jurídicas en los Tratados para acometer las propuestas normativas planteadas, referentes a la introducción de los mecanismos de la democracia directa en el contexto europeo o a la reordenación de las estructuras institucionales de la Unión europea. Éste ha sido el caso de iniciativas como «*To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government's (EG) competence*», «*A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted*» y «*The Supreme Legislative & Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy*». Sin embargo, iniciativas como «Wake Up Europe! Actuar para preservar el proyecto democrático europeo» fue retirada por los organizadores antes de finalizar el plazo para la recogida de firmas y otras como «Let me vote», que pretendía ampliar el derecho de voto de los ciudadanos europeos más allá del ámbito local, no obtuvo el necesario número de apoyos.

rior al municipio. En todo caso, interesa resaltar aquí que la ampliación del derecho de sufragio activo (y quizá pasivo) a otras esferas de poder público más allá del local es una posibilidad jurídicamente factible que ni siquiera exigiría la modificación de los tratados. Así lo demuestra el hecho de que la Comisión registrara la propuesta de iniciativa legislativa, que sin duda es indicativa de la existencia de base jurídica en los tratados para realizar una propuesta legislativa de esta naturaleza. En efecto, el fundamento jurídico de dicha propuesta se encuentra en el artículo 25 del TFUE que permite al Consejo, por unanimidad y con arreglo a un procedimiento legislativo especial que requiere la aprobación del Parlamento, la adopción de disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el artículo 20.2 del citado Tratado y ello sin tener en cuenta el artículo 352 del TFUE relativo a las competencias implícitas de la UE.

Por lo demás, la posibilidad de ampliar el derecho de sufragio en el país de residencia, desde el ámbito municipal a otros nivel de gobierno, no parece una opción tan descabellada, si tenemos en cuenta que en el entorno europeo existen países donde los no nacionales gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones al parlamento nacional (84) en razón de su residencia en el país. Así, por ejemplo, los británicos pueden votar en las elecciones al Dáil Éireann (Cámara Baja del Parlamento irlandés), del mismo modo que los ciudadanos irlandeses lo hacen en las elecciones parlamentarias del Reino Unido. Esta circunstancia permite aplicar las excepciones del artículo 12.3 (85) de la Directiva 94/80/CE, que autoriza a los estados a abstenerse de aplicar los artículos 6 a 11 de la misma, si bien ningún estado miembro ha hecho uso de esta excepción hasta la fecha y es un ejemplo más de como el ejercicio de la soberanía se desliga de la nacionalidad incluso al más alto nivel de gobierno.

La integración europea a través de la ciudadanía ha de comenzar con la integración en el ámbito interno estableciendo una legislación que disminuya todavía más las diferencias en lo que se refiere a los derechos de participación democrática, al menos en lo que se refiere al derecho de sufragio activo. Solo así se podrá hablar de la idea de ciudadanía europea. La integración sólo se producirá en la medida en que los ciudadanos de

(84) Así resulta de la Directiva 94/80/CE que señala: «Considerando que debe tenerse en cuenta el hecho de que, en determinados Estados miembros, los nacionales de otros Estados miembros que residen en aquéllos gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones al parlamento nacional y que, en consecuencia, pueden simplificarse los trámites previstos en la presente directiva...».

(85) Según el citado artículo, si la legislación de un Estado miembro dispone que los nacionales de un Estado miembro que residen en otro estado miembro tienen en este último derecho de sufragio activo respecto al parlamento nacional de dicho estado y pueden ser inscritos, a dicho efecto, en el censo electoral exactamente en las mismas condiciones que lo electores nacionales, el primer estado miembro, podrá, no obstante lo dispuesto en la presente Directiva, no aplicar a dichos nacionales los artículos 6 a 11.

un estado reconozcan a los de otros estados como iguales en el ejercicio de derechos políticos y de participación en los asuntos públicos. Se trata de la idea de aceptación y de eliminación de la desconfianza y recelo hacia los extranjeros, aunque esos extranjeros sean nuestros vecinos europeos.

V. Bibliografía

- ALONSO DE ANTONIO, J.A., «El derecho de sufragio en las elecciones municipales de los ciudadanos europeos no nacionales residentes en España», *Anuario de derechos humanos*, núm. 2, 2001, págs. 71-114.
- AGUDO ZAMORA, M., «La ciudadanía de la Unión Europea», en la obra colectiva *Inmigración y derechos de los extranjeros*, FERNÁNDEZ LE GAL, A. y GARCÍA CANO, S. (dir.), 2005, Universidad de Córdoba,
- AJA, E. y MOYA, D., *El derecho de sufragio de los extranjeros residentes*, en la obra colectiva *La inmigración en la encrucijada* / coord. por AJA FERNÁNDEZ y otros, Bellaterra, 2008, págs. 64-81.
- ALLUÉ BUIZA, A., «Multiculturalismo y derechos políticos en Europa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 15, 2008.
- ARNALDO ALCUBILLA, E., «El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 3, 1992, págs. 67-97.
- ASTOLA MADARIAGA, J., «De la legitimidad democrática de la Unión Europea y de la legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución europea», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 15, 2005.
- BON, P., «El Tratado de Ámsterdam ante el Consejo Constitucional francés», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 53, 1998, págs. 237-265.
- BORRAJO INIESTA, I., «El estatus constitucional de los extranjeros» en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Civitas, Madrid, 1991, págs. 697-766.
- CARRASCO DURÁN, M., «El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades.» *Fundación democracia y gobierno local*, núm. 22, 2010, págs. 147-162.
- DE LA CÁMARA PUIG, M., «La problemática constitucional en torno a Maastricht: el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos europeos en el ámbito local», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 80, 1992, págs. 23-41.
- DÍEZ-PICAZO, L., «Sobre la ciudadanía europea», *Anuario de derecho civil*, Vol. 54, núm. 4, 2001, págs. 1355-1370
- LIÑÁN NOGUERAS, D.J., La ciudadanía europea: una cuestión abierta, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 32, 2013 (Ejemplar dedicado a: La integración política de Europa (I)), págs. 357-372.

- LÓPEZ AGUILAR, F., «La Constitución española y el Tratado de Maastricht», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77, 1992, págs. 57-94.
- MATIA PORTILLA, F., «Las implicaciones constitucionales del proceso europeo de integración: el Tratado de Ámsterdam y la Constitución francesa», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 108, 2000, págs. 293-306.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., «Derecho de sufragio de los residentes comunitarios en las elecciones al Parlamento europeo y Constitución española», Comunicación presentada en las IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Valladolid, 1993.
- MEDINA ORTEGA, M., «El problema de la democracia en la Unión Europea», *Revista española de relaciones internacionales*, núm. 6, 2014, págs. 9-45.
- MELLADO PRADO, P., «El derecho de sufragio en las elecciones municipales y europeas: las resistencias a la armonización de las legislaciones nacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 27, 2014, págs. 281-300.
- OLIVER LEÓN, B., «El derecho de sufragio como elemento estructural de la ciudadanía europea», *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 4, 2005, págs. 197-218.
- PÉREZ VERA, E., «Artículo 13.2», en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1977, pág. 203-209.
- RALLO LOMBARTE, A., «Los derechos de los ciudadanos europeos», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. extra 18, 1994, (Ejemplar dedicado a: XIII Congreso de la asociación española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional), págs. 251-274.
- RUBIO LLORENTE, F. «La Constitución española y el Tratado de Maastricht», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, págs. 253-265.
- SANTOLAYA, P. y REVENGA SÁNCHEZ, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

Trabajo recibido el 23 de mayo de 2018

Aceptado por el Consejo de Redacción el 21 de septiembre de 2018

LABURPENA: Toki-hauteskundeetan parte hartzeko sufragio aktiboaren eta pasiboaren eskubidea egikaritzeko modalitateak finkatzen dituen 94/80/EE Zuzentaraua aplikatzeari dagokionez, COM (2018) 44 (azkena), Europako Parlamentuarentzat, Kontseiluarentzat, Europako Ekonomia eta Gizarte Komitearentzat eta Eskualdeetako Lantaldearentzat Batzordeak 2018an egindako txostenaren arabera, geroz eta Europar Batasuneko herritar gehiagok baliatzen du zirkulazio librerako eta estatu kideetan bizitzeko eskubidea. Hala, 14 milioi europar dira bizilekua aldatu eta bozkatzeko adina dutenak. Hala ere, herritar horietatik gutxi batzuk baino ez daude oraindik ere toki-hauteskundeetarako erroldatuta eta horien parte-hartzea toki-hauteskundeetan benetan maila baxuetan dago. Datu horiek adierazten dute herritar horien ehuneko altu batek ezin dituela hauteskunde eskubideak baliatu, ez jatorrizko herrialdean ezta lekualdatutako herrialdean, eta horrenbestez, horien parte-hartze demokratikoa guztiz baztertzen da. Hori bereziki paradoxikoa da EBEn, demokrazia balore bezala aldarrikatzen baita eta hauteskunde eskubideei oinarritzko eskubide izaera ematen baitzaie.

Lan honetan herritarren estatutuaren mugak jorratzen dira, europarrek bizileku duten herrialdeetako gai publikoetan parte hartzen dutela bermatzeko, eta jorratu egiten dira, halaber, eskubide horiek benetan baliatzeko orduan estatuen barne-esparruan eragina duten baldintza juridikoak. Eta horiek berriz formulatzea proposatu da, bizileku den herrialdeetako parte-hartze politikoarekin lotutako eskubideei dagokienez herritarren estatutuari zigilu bereizgarria eman ahal izateko.

HITZ GAKOAK: Sufragio eskubidea. Europako herritarrak. Kontu politikoetan parte hartzea. Tokiko hauteskundeak. Eskubide politikoak. Ordezkaritzako demokrazia.

RESUMEN: El Informe de 2018 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales, COM (2018) 44 final, ha puesto de manifiesto como cada vez más los ciudadanos de la Unión Europea hacen uso de su derecho de libre circulación y residencia en otros estados miembros, de forma que se calcula que existen 14 millones de ciudadanos europeos desplazados en edad de votar. Sin embargo, los niveles de inscripción electoral de estos ciudadanos en las elecciones locales siguen siendo muy poco significativos y su participación en los comicios locales se mantiene en índices extremadamente bajos. Estos datos reflejan que un porcentaje muy alto de estos ciudadanos no pueden ejercer sus derechos electorales, ni en su país de origen, ni en aquel en el que están desplazados, excluyendo por completo su participación democrática. Ello resulta especialmente paradójico en un ámbito, la UE, que propugna la democracia como uno de sus valores y atribuye a los derechos electorales la condición de derechos fundamentales.

En este trabajo se abordan los límites del estatuto de la ciudadanía para garantizar la plena participación de los ciudadanos europeos en los asuntos públicos del país de residencia y los condicionantes jurídicos que influyen en el ejercicio efectivo de tales derechos en el ámbito interno de los estados, proponiendo una

reformulación de los mismos capaz de otorgar un sello distintivo al estatuto de la ciudadanía en lo que se refiere a los derechos inherentes a la participación política en el país de residencia.

PALABRAS CLAVE: Derecho de sufragio. Ciudadanía europea. Participación en los asuntos públicos. Elecciones locales. Derechos políticos. Democracia representativa.

ABSTRACT: The 2018 Report of the Commission to the European Parliament, Council, Economic Social Committee of the Regions on the application of Directive 94/80/CE on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections, COM (2018) 44 final, has shown how an increasing number of citizens from the European Union make use of their right to free movement and residence in other member states, so that it is estimated that there are 14 millions of moving European citizens of voting age. However, the levels of electoral registration in local elections are quite insignificant and their participation in local polls remain extremely low. These figures reflect that a very high proportion of these citizens cannot exercise their electoral rights, neither at their home countries nor at the country where they moved, so disqualifying them from democratic participation. That is specially paradoxical in a field, the EU, that has advocated for democracy as one of its core values and that considers electoral rights fundamental rights. This work deals with the limits of the citizenship status in order to guarantee the full involvement of European citizens in public affairs of their country of residence and the legal constraints that influence on the effective exercise of such rights within the domestic sphere of states by proposing a reformulation of them that is able of granting a distinctive status to citizenship as far as those inherent rights to political participation at the country of residence are concerned.

KEYWORDS: Right to vote. European citizenship. Participation in public affairs. Local elections. Political rights. Representative democracy.