COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 9.3.2012
COM(2012) 99 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

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 sean nacionales

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

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 sean nacionales

1. INTRODUCCIÓN

Los ciudadanos se ven directamente afectados por las decisiones cotidianas de las autoridades locales en materia económica, social y cultural. Las autoridades locales suponen la forma de gobierno más próxima a los ciudadanos. La participación en las elecciones municipales, sea votando o presentándose como candidato, es un derecho fundamental establecido en el artículo 40 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[1]; derecho que permite que los ciudadanos se involucren en la vida democrática e influyan en el proceso de toma de decisiones. Además, dicha participación ofrece la oportunidad a los ciudadanos de la UE que residan en un Estado miembro distinto del suyo propio de integrarse mejor en la vida política y social de su país de acogida.

En iguales condiciones que el artículo 40 de la Carta[2], el artículo 22, apartado 1, del TFUE[3] reconoce a todo ciudadano de la Unión el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales en el Estado miembro en el que resida en las mismas condiciones que a los nacionales de dicho Estado. Las disposiciones concretas de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales se establecen en la Directiva 94/80/CE del Consejo (en lo sucesivo denominado «la Directiva»)[4].

En 2002, de conformidad con el artículo 13 de la Directiva, la Comisión adoptó el primer Informe de transposición y aplicación de la Directiva. Por primera vez, el presente Informe se refiere al asunto más amplio de la participación en la democracia local y evalúa el grado de transposición y aplicación de la Directiva en los Estados miembros que aun no fueran miembros de la Unión en 2002, fecha de adopción del primer Informe. Aunque todos los Estados miembros han transpuesto la Directiva, hay diversos obstáculos que traban el pleno ejercicio de los derechos electorales y deben tratarse garantizando la aplicación y transposición correctas de sus disposiciones.

El Informe examina también si aún se garantiza el reconocimiento de la derogación que permite el artículo 22, apartado 1, del TFUE. El artículo 12, apartado 4, de la Directiva dispone que, antes del 31 de diciembre de 1998 y posteriormente cada seis años, la Comisión

---

1 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 83/389 de 30.3.2010).

2 La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4 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 (DO L 368 de 31.12.1994, p. 38).

presente un informe sobre ello al Parlamento Europeo y al Consejo. La última derogación se adoptó en 2005[5].

El valor en que se basa la Unión es el respeto de la democracia[6] y todo ciudadano de la Unión tiene el derecho de participar en la vida democrática de la Unión[7]. Es, pues, importante garantizar los principios de la democracia participativa, lo que supone, entre otras cosas, garantizar la participación de todos los ciudadanos de la Unión y desarrollar esfuerzos para impulsar la participación.

Garantizar los principios de la democracia participativa tiene una importancia fundamental, especialmente a nivel local, donde las decisiones adoptadas afectan directamente a los ciudadanos. La menor participación en la vida democrática que refleja un porcentaje bajo de voto en las elecciones puede tener el efecto no deseado de debilitar el carácter de la democracia representativa.

En la mayoría de los Estados miembros, las últimas elecciones europeas han registrado una participación inferior al 50 %[8]; la tendencia es similar en las últimas elecciones locales de muchos Estados miembros[9]. Conforme a los principios fundacionales de la Unión, la Comisión considera esencial invertir la tendencia para reforzar el vínculo entre los votantes y los representantes electos, incrementando así la legitimidad de las decisiones que estos adopten.

A este respecto, el Programa de Estocolmo ha fijado como una de las prioridades políticas el refuerzo de los derechos electorales de los ciudadanos. El Plan de Acción de Estocolmo de 20 de abril de 2010 subraya que «*Facilitar y animar a los ciudadanos a participar en la vida democrática de la Unión es de crucial importancia para acercar al ciudadano al proyecto europeo. La participación creciente en las elecciones al Parlamento Europeo es una ambición compartida. El derecho de los ciudadanos a votar y ser elegido en las elecciones locales y europeas del lugar donde residen debe promoverse y consolidarse más*»[10].

El presente Informe contribuye a aplicar la Acción 18 del Informe sobre la ciudadanía de 2010 en la medida en que su objetivo es fomentar que los Estados miembros den cumplimiento pleno a los derechos de voto de los ciudadanos de la UE en el Estado miembro de residencia e informen debidamente de sus derechos electorales a los ciudadanos de la UE[11].

---

5 COM(2005)382.

6 Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

7 Artículo 10, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

8 Informe sobre las elecciones europeas COM(2010)605.

9 Fuente: cuestionario enviado a los Estados miembros el 10 de enero de 2011 (en adelante, «cuestionario»).

10 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos - Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo - COM/2010/0171 final.

11 En el Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2010, «La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE»- COM(2010)603 final, la Comisión destacó 25 actuaciones concretas que adoptar para suprimir obstáculos inveterados que impedían que los ciudadanos ejercieran plenamente en su vida diaria los derechos que les otorga el Derecho de la UE en distintas funciones, incluidos sus derechos como actores políticos. Con arreglo a la acción 18, la Comisión pide a los Estados miembros «que garanticen el pleno respeto de los derechos electorales de los ciudadanos de la UE en los Estados miembros de residencia, que los ciudadanos de la UE puedan afiliarse o fundar partidos políticos en el Estado miembro de residencia, y que los Estados miembros informen debidamente a los ciudadanos de la UE sobre sus derechos electorales».

A tal fin, el Informe evalúa el grado de concienciación y ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos de la UE en las elecciones municipales, centrándose en las medidas de información puestas en práctica por los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de la Directiva. Ilustra también las mejores prácticas de los Estados miembros en la organización de campañas de información y en sus iniciativas para animar a los ciudadanos de la UE que no sean nacionales propios a participar en la vida institucional y política a nivel local.

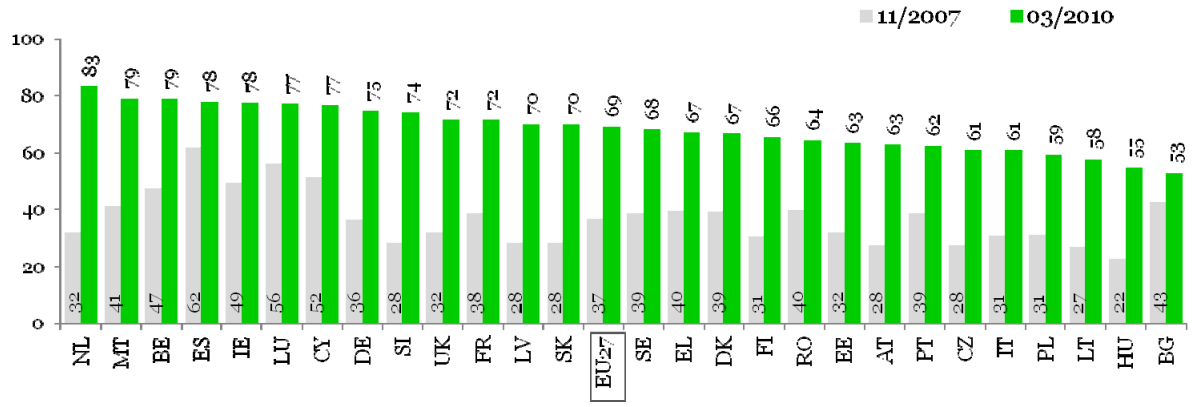
2. CONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN

2.1. Conocimiento de los derechos electorales en la Unión Europea

Como indican los datos de los últimos informes del Eurobarómetro realizados por la Comisión Europea[12], la mayoría de los ciudadanos de los Estados miembros son conscientes de sus derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia. El conocimiento de los derechos electorales a nivel local ha aumentado considerablemente en cuatro años en todos los Estados miembros. A nivel de la UE, el porcentaje medio de los ciudadanos conscientes de sus derechos se ha casi duplicado, del 37 % (2007) al 69 % (2010). El porcentaje más bajo ha aumentado del 22 % (2007) al 53 % (2010) y el más alto, del 62 % (2007) al 83 % (2010).

Conocimiento de los derechos electorales de los ciudadanos de la UE, 2007-2010

Un ciudadano de la UE que resida en [NUESTRO PAÍS] tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales - Verdadero



Q1(2010). De cada afirmación de las que voy a leer, diga si es verdadera o falsa:
Q4(2007). En realidad, todos los ciudadanos de los Estados miembros de la UE son «ciudadanos de la Unión Europea». En su oinión, ¿qué derechos tiene un ciudadano de la Unión Europea?
Base: todos los interrogados, % por país
Índice de respuestas correctas

Fuente: Flash Eurobarómetro nº 292.

En los últimos años, la Comisión Europea ha contribuido en gran medida a informar a los ciudadanos de la UE sobre sus derechos electorales y los ha animado a participar activamente en la vida democrática de la Unión. El Programa «Derechos Fundamentales y Ciudadanía» 207-2013 ha contribuido a desarrollar actividades dirigidas a fomentar iniciativas de información y educación cívica para incrementar la participación en las elecciones. Durante el periodo 2007-2010, se han financiado 12 proyectos sobre participación activa en la vida

[12] Flash Eurobarómetro nº 292.

democrática de la Unión y se han concedido subvenciones por un total superior a 3,8 millones[13]. Esta prioridad temática sigue incluida en el Programa de trabajo de 2011[14].

Recientemente, la Comisión Europea ha propuesto declarar 2013 «Año Europeo de los Ciudadanos»[15]. El Año Europeo contribuiría a hacer más conscientes a los ciudadanos de la UE de sus derechos de libre circulación y residencia en la Unión Europea y, en general, del amplio abanico de derechos que les concede el Derecho de la Unión en situaciones transfronterizas, incluidos los derechos electorales.

Varios Estados miembros han adoptado medidas, si bien con medios diversos, para informar a los ciudadanos de la UE de sus derechos electorales en las elecciones municipales[16]. En concreto, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Lituania, España y Suecia han adoptado la práctica de enviar por correo a los ciudadanos afectados tarjetas de voto o cartas personalizadas con información sobre el procedimiento electoral. Como ejemplo de actuaciones nacionales, varios Estados miembros, como la República Checa, Dinamarca, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia, han colocado información en su web oficial. Alemania y Reino Unido han activado un «número de consulta» especial. En Chipre, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Rumanía, la información se ha transmitido en publicaciones impresas o en la prensa local.

2.2. Índice de participación en las elecciones locales

La participación de ciudadanos de la UE no nacionales en la vida democrática del país de residencia debe evaluarse en el contexto más amplio del índice general.

En las últimas elecciones municipales celebradas en las grandes ciudades, especialmente las capitales, de los Estados miembros, el índice de participación se situó en siete Estados miembros entre el 50 y el 60 por ciento[17]. En diez de dichas localidades la participación fue inferior al 50 %[18]. A nivel general, en veinte Estados miembros, más de un tercio de los ciudadanos con derecho a voto no participó en las últimas elecciones locales celebradas en las capitales[19]. En ciudades distintas de las capitales, según el tamaño, la participación es aun inferior[20]. Aunque, en general, hay una mayor participación en las elecciones locales que en las elecciones europeas, se exceptúan casos como Atenas, Budapest, Copenhague y Riga[21].

---

13 Información disponible en http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/

14 Decisión de la Comisión, de 3 de diciembre de 2010, sobre la adopción del Plan de trabajo de 2011 para el programa específico Derechos fundamentales y ciudadanía - C(2010)8378.

15 COM(2011) 489 final.

16 Fuente: cuestionario.

17 Ámsterdam: 51,38%; Lisboa: 53,44 %; Copenhague: 54,42 %; París: 56,93 %; Dublín: 57,77 %; Helsinki: 58,87; Riga: 58,92; Berlín 60.2 % (Berlín es una ciudad estado, por lo que las elecciones municipales son a la vez elecciones estatales. Esto explica la alta participación. Elecciones municipales aisladas de Alemania arrojan índices de participación que pueden descender al 25 %, incluso en grandes ciudades).

18 Bucarest: 31,06 %; Bratislava: 33,55%; Sofía: 37,85 %; Vilnius: 42,28 %; Atenas: 43,04 %; Budapest: 43,59 %; Praga: 44,43 %; Ljubljana: 44,79 %; Londres: 45,30 %; Varsovia: 48,27 %.

19 Fuente: cuestionario.

20 Ostrava (República Checa): 35,39%; Lille (Francia): 48,83%; Stuttgart (Alemania): 48,7%; Pecs (Hungría): 33,24%; Galway (Irlanda): 49,89%; Róterdam (Países Bajos): 47,9%; Cracovia (Polonia): 35,37%; Maribor (Eslovenia): 43,38%; Trnava (Eslovaquia): 29,35%; Salford (Reino Unido): 33,50%.

21 Estos son los índices de participación de las últimas elecciones locales/europeas en las capitales mencionadas: Atenas: 43,04%/45,6%; Budapest: 43,59%/44,91%; Copenhague: 54,42%/61,1%; Riga: 58,92 %/59,13 %.

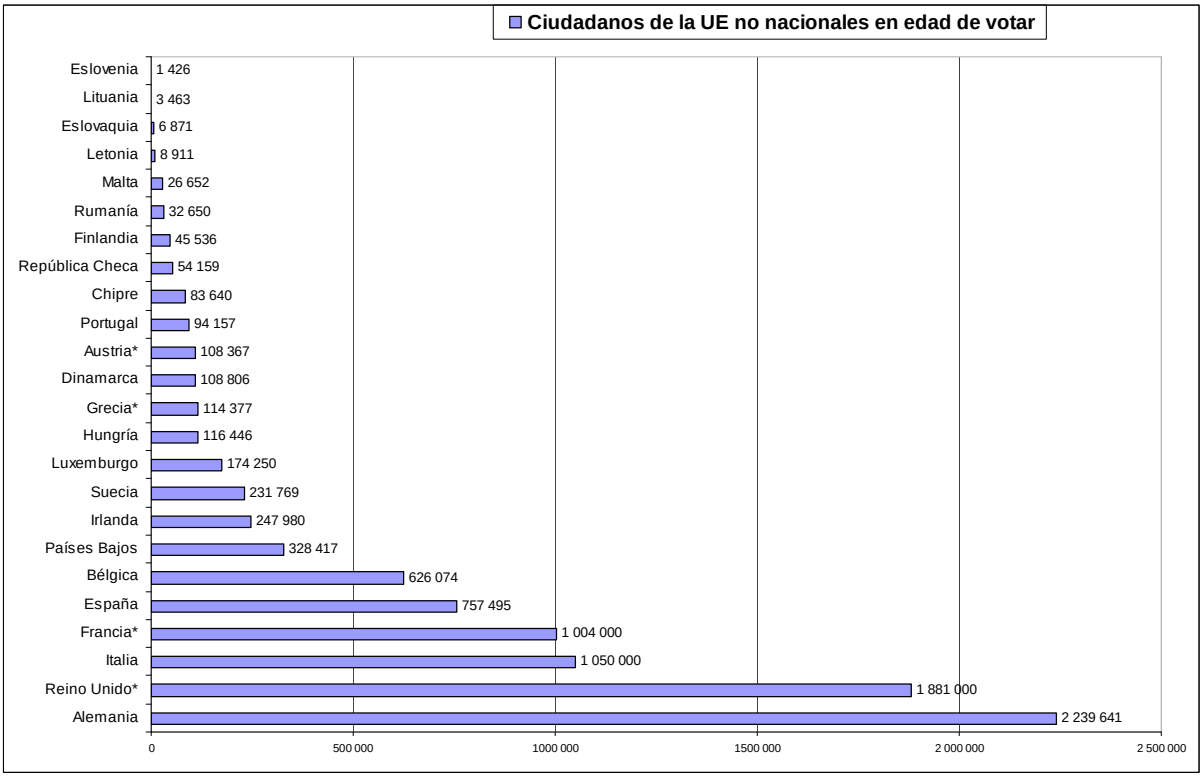
En general, los datos de participación en las elecciones locales revelan una tendencia al desapego político de los ciudadanos. Paliar el «déficit democrático» sigue siendo un reto de los Estados miembros y de las instituciones europeas así como de las autoridades locales electas de toda la Unión.

Diversos factores empíricos que menoscaban la participación son comunes a varios Estados miembros. Las elecciones locales mostraron una correlación negativa entre tamaño de la población y participación. En las ciudades muy pequeñas se da un mayor interés en la política local al percibirse con más fuerza la posibilidad de influir en la toma de decisiones. De esta tendencia se exceptúan aparentemente las grandes capitales, donde se observa una mayor implicación de la población que en las otras ciudades. Puede suponerse que la participación se ve fuertemente impulsada cuando las elecciones locales se celebran al tiempo que las nacionales. La presencia local de los partidos nacionales incentiva a sus seguidores a votar en las elecciones locales[22]. Por último, en muchos casos, la ausencia de participación está ligada a circunstancias logísticas como la carencia de procedimientos de voto alternativos (voto por adelantado, voto por correo, etc.) que permitan depositar su voto a los votantes aunque no puedan participar en las elecciones.

2.3. Participación de ciudadanos de la UE no nacionales en las elecciones municipales de sus Estados miembros de residencia

A finales de 2010, más de 8 millones de ciudadanos de la UE en edad de votar residían en un Estado miembro distinto del suyo propio. El mayor número se registraba en Alemania, Reino Unido e Italia, seguidos por Francia, España y Bélgica. Esto significa que 8 millones de ciudadanos de la EU podían participar en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia.

[22] En el Reino Unido, el índice de participación en las elecciones locales de 2009 fue de 39,1 % y de 39,9 % en 2008; la participación en las elecciones locales de 2010, celebradas al tiempo de las elecciones generales, fue del 62,2 %. En Alemania, la participación en las elecciones municipales de Coblenza en 2002 fue del 51,3 %; en 2009, en que las elecciones municipales se celebraron a la vez que las federales, el índice de participación fue del 66,7 %. En Italia, la participación en las elecciones locales de Roma de 2006 fue del 65,98 %; en 2008, en que las elecciones locales se celebraron al tiempo de las generales, la participación fue del 73,66 %.



** Datos parciales. Los datos del Reino Unido son de todos los ciudadanos residentes ciudadanos de la UE no nacionales. Francia: los datos disponibles se refieren al anterior Informe. Grecia dio datos sobre ciudadanos de la UE no nacionales residentes de más de 20 años. Austria dio solo datos de la capital. De Bulgaria, Estonia y Polonia no se tienen datos.*

En comparación con los datos del primer Informe, publicado en 2002[23], varios Estados miembros muestran un aumento significativo del número de ciudadanos de la UE no nacionales en edad de votar que residen en un Estado miembro distinto del propio. Concretamente las cifras eran las siguientes: en Italia, de 56 000 a 1 050 000; en Alemania, de 1 521 000 a 2 239 641; en Grecia, de 16 000 a 114 377; en Irlanda, de 76 000 a 247 980; en Dinamarca, de 32 000 a 108 806; y en Portugal, de 26 000 a 94 157[24].

Pese al aumento significativo del número de ciudadanos de la UE no nacionales en edad de votar que residen en un Estado miembro distinto del propio, solo un número relativamente bajo de estos ciudadanos ha ejercido realmente sus derechos electorales en las elecciones municipales celebradas en los últimos años en su Estado de residencia.

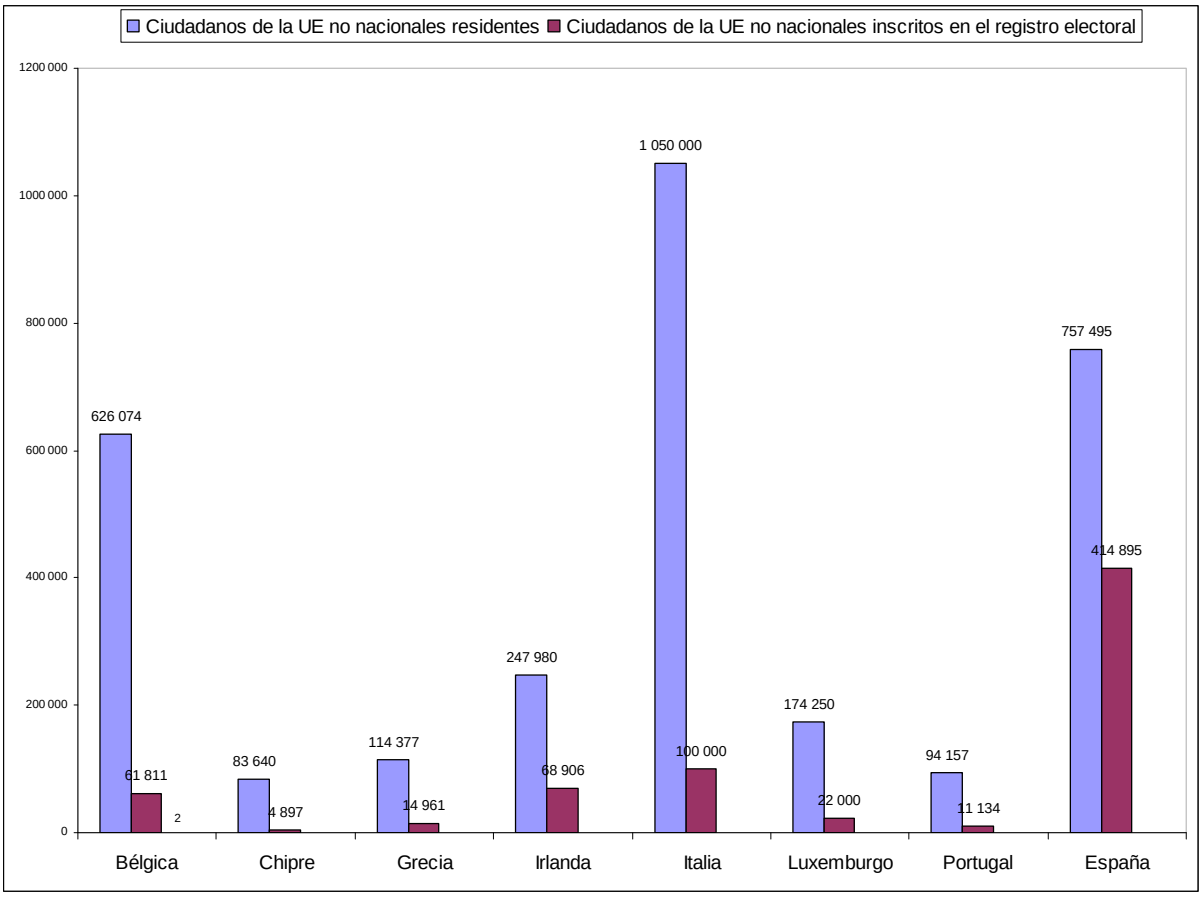
Para participar en las elecciones municipales, las personas tienen que estar inscritas en el censo electoral. Los detalles del sistema de inscripción varían de un Estado miembro a otro[25]. En los Estados miembros donde la inscripción no es automática, los datos disponibles

23 COM(2002)260.

24 Fuente: cuestionario.

25 En Austria (excepto Burgenland), Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia, todos los residentes, incluidos los ciudadanos de la UE no nacionales, son inscritos automáticamente en el censo electoral.

muestran que solo una media del 10 % de los ciudadanos de la UE residentes no nacionales solicitó su inscripción en el censo[26].



Estados miembros sin sistema de inscripción automática
(no hay datos de Bulgaria, República checa, Francia, Polonia y Reino Unido)

Como puede observarse, el predominio claro de una comunidad nacional específica en relación al número total de ciudadanos de la UE no nacionales residentes en un Estado miembro corresponde en ciertos casos a una alta participación de dicha comunidad en las elecciones locales. Es el caso de Irlanda, España y Suecia[27].

---

26 En el cuestionario se ha pedido a los Estados miembros que presenten datos de: las últimas elecciones municipales que se hayan organizado en una única jornada electoral nacional y datos disponibles de elecciones municipales recientes que daten de los tres últimos años en otros casos.

27 En Irlanda, el porcentaje de ciudadanos de la UE no nacionales inscritos alcanzó un 25 % aproximadamente. Los ciudadanos británicos representan el 25 % del total de ciudadanos de la UE no nacionales y el 74 % de ellos se inscribió para votar. Los británicos se implican especialmente en la vida política irlandesa dado que, recíprocamente, pueden votar en las elecciones al *Dáil Éireann* (Cámara Baja del Parlamento), del mismo modo que los ciudadanos irlandeses lo hacen en las elecciones parlamentarias del Reino Unido. En España, el porcentaje de ciudadanos de la UE no nacionales registrados es superior al 50 %. La inmensa mayoría de ciudadanos británicos y alemanes, que juntos representan el 18,5 % del total de ciudadanos de la UE no nacionales, está inscrita para votar. Otra posible razón de que la proporción sea relativamente alta es que España es el único Estado miembro de entre los que han adoptado un sistema de censo no automático, que envía una carta personalizada con información sobre el sistema electoral a todos los ciudadanos de la UE no nacionales. Además, en Irlanda y España, los ciudadanos de la UE no nacionales ya podían votar en las elecciones municipales, con determinadas condiciones, antes de que entrara en vigor la Directiva. Por último, en

No se dispone de datos sobre el porcentaje de ciudadanos de la UE residentes no nacionales que votó realmente tras su inscripción en el censo electoral; tras la inscripción, no se distingue entre votantes nacionales y no nacionales. Generalmente los Estados miembros no recogen dichos datos para evitar la discriminación. Sobre el número de ciudadanos de la UE no nacionales que se presentan como candidatos y son elegidos, contamos con muy pocos datos. En concreto, Austria, la República Checa, Alemania y Suecia han subrayado las dificultades de recabar dichos datos de las autoridades locales a falta de un punto de contacto único, como se subrayaba ya en el último Informe sobre las elecciones europeas[28].

El mayor porcentaje de ciudadanos de la UE no nacionales elegidos en relación con los que se presentan candidatos lo arrojaron Fracia (32,8 %) y Suecia (17,1 %). Austria, Luxemburgo y España declararon un número considerable de ciudadanos de la UE no nacionales elegidos.

3. TRANSPOSICIÓN Y APLICACIÓN

3.1. Grado de transposición de la Directiva 94/80/CE

El presente Informe evalúa por primera vez la legislación nacional adoptada por los Estados miembros adheridos a la UE después de 2004 así como las legislaciones nacionales de los demás Estados miembros que han entrado en vigor después del Informe de 2002.

Hay también que decir que el Informe cubre la nueva legislación que, hasta la fecha, solo se ha comunicado mediante cuestionario sin que se haya notificado aún formalmente a la Comisión[29].

A juzgar por las medidas nacionales de transposición comunicadas por los Estados miembros, el nivel de transposición de la Directiva en la legislación de todos los Estados miembros puede considerarse satisfactorio. No obstante, hay aspectos de transposición incorrecta o incompleta que deben abordarse para evitar una aplicación incorrecta, lo que supondría un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos electorales.

En algunos Estados miembros[30], las disposiciones de los artículos 3 y 4 de la Directiva[31] parecen haberse transpuesto incorrectamente: en estos Estados miembros, los ciudadanos de la UE no nacionales únicamente disfrutan del derecho de sufragio pasivo o activo en las elecciones municipales transcurrido un periodo mínimo de residencia, requisito que no se exige a los nacionales. Además, esta legislación no comtempla la posibilidad de que, si el derecho de voto está condicionado a un periodo mínimo de residencia, se considere que los

---

Suecia, los ciudadanos finlandeses representan el 27,5 del total de ciudadanos de la UE no nacionales, cuya participación en las últimas elecciones locales se calculó en un 30 % aproximadamente.

28 COM(2010)605.

29 Austria, Chipre, Lituania, Luxemburgo y Eslovenia.

30 La Comisión está examinando los casos de Lituania y Eslovenia. Recientemente, las autoridades eslovenas han informado a la Comisión de su conformidad para modificar su legislación nacional respetando así plenamente la Directiva.

31 El artículo 3 de la Directiva garantiza el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia a los ciudadanos de la UE no nacionales que, en relación a estos derechos, reúnan las mismas condiciones que establece el Estado legalmente a sus propios nacionales. El artículo 4 dispone que, si a los nacionales del Estado miembro se les exigiera residir durante un periodo mínimo en el territorio de dicho Estado, se considerará que los electores y las personas elegibles en las elecciones municipales cumplen dicho condición si han residido durante un periodo de tiempo equivalente en otros Estados miembros.

ciudadanos de la UE no nacionales cumplan tal requisito, aunque durante dicho periodo residieran en algún otro Estado miembro, fuera de su Estado miembro de residencia.

Un Estado miembro exige que los votantes presenten una solicitud de inscripción en el censo electoral en el plazo de los 30 días siguientes a aquel en que haya obtenido su derecho de voto. Esto parece constituir una discriminación entre ciudadanos de la UE nacionales y no nacionales. La fecha a partir de la cual empieza a transcurrir el plazo es diferente: para los nacionales, es la de la fecha en que alcanzan la edad de votar; para los nacionales, la fecha de su inscripción como residentes. Las consecuencias de la disposición en cuestión parecen diferentes para los ciudadanos de la UE nacionales y no nacionales[32].

El artículo 7 establece que todo ciudadano de la UE ejerza su derecho de voto en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia si ha solicitado dicho derecho. La mayoría de los Estados miembros (Austria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia) adoptan un sistema más favorable de inscripción automática en el censo electoral. Esto permite a los ciudadanos votar sin necesidad de presentar una solicitud de inscripción dentro de un plazo legal.

Los Estados miembros deben cumplir determinadas obligaciones establecidas en la Directiva orientadas a facilitar la inscripción de los ciudadanos de la UE en el censo electoral[33]. A raíz de quejas concretas recibidas de los ciudadanos, la Comisión se puso en contacto en 2010 con dos Estados miembros en los que ciudadanos de la UE que trabajaban en organismos internacionales encontraban obstáculos para ejercer sus derechos electorales. La legislación nacional no permitía a estos ciudadanos residentes inscribirse para votar en las elecciones. Tras los contactos con la Comisión, dichos Estados miembros han acabado por modificar su legislación y eliminar los obstáculos señalados[34].

Si un ciudadano de la UE con derecho a presentarse como candidato presenta su candidatura, debe aportar la misma documentación que un candidato nacional. Los Estados miembros puede exigir un número limitado de documentos optativos distintos de la declaración formal de nacionalidad y de su domicilio en el Estado miembro de residencia[35]. La Comisión no considera conforme a la Directiva las legislaciones nacionales por las que se exija presentar un certificado del Estado miembro de origen que declare que al ciudadano no ha sido privado de su derecho de sufragio pasivo. Según la Directiva, dicho certificado solo puede exigirse en caso de duda sobre la autenticidad de la declaración. Esto constituye un obstáculo suplementario impuesto a los ciudadanos no nacionales para ejercer su derecho de voto.

---

32 La Comisión está examinando el caso de Chipre.

33 Con arreglo al artículo 8 de la Directiva, a) los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que, con suficiente antelación, los electores puedan inscribirse en el censo electoral; b) los ciudadanos no nacionales que soliciten inscribirse en el censo presentarán las mismas pruebas que los electores nacionales; c) el Estado miembro podrá exigir que los ciudadanos no nacionales presenten un documento de identidad en vigor, así como una declaración formal en la que conste su nacionalidad y su domicilio en el Estado miembro de residencia.

34 Ley nº 1545 de 21.12.2010 en Dinamarca y Ley nº 1843/2010 en Suecia.

35 Declaración de no estar privado del derecho de sufragio pasivo en su Estado miembro de origen; en caso de duda, certificado del Estado miembro de origen que demuestre que no está privado del derecho de sufragio pasivo; documento de identidad válido; declaración formal de no ocupar un cargo incompatible; declaración en la que conste su último domicilio en el Estado miembro de origen.

Además, exigir el número de referencia del certificado de residencia no parece ser conforme con la Directiva[36].

La Directiva requiere 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». En concreto, un ciudadano de la UE no nacional tiene derecho a que se le informe de las medidas adoptadas en relación con su solicitud de inscripción en el censo electoral o de presentación de su candidatura. En algunos Estados miembros[37], la ley nacional de transposición no establece disposición específica alguna tocante a la obligación de informar de las medidas adoptadas a los ciudadanos afectados. En caso de denegación de la solicitud de inscripción en el censo electoral o de rechazo de su candidatura por parte del Estado miembro de residencia, la Directiva establece también el derecho de los ciudadanos de la UE a ser informados de las posibilidades de recurso jurídico establecidas para los ciudadanos nacionales. En algunos casos, la legislación nacional no incluye expresamente esta disposición[38]. En varios Estados miembros[39], la ley nacional de transposición no incluye expresamente la disposición de la Directiva tocante a la obligación que tienen los Estados miembros de informar a los votantes y a las personas con derecho a presentarse como candidatos en tiempo y forma oportunos de las condiciones y las disposiciones concretas de ejercicio de los derechos electorales. Sin embargo, todos esos Estados miembros han notificado actuaciones e iniciativas institucionales llevadas a cabo en las últimas elecciones municipales para informar a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos electorales y garantizar así la aplicación de las disposiciones de la Directiva.

3.2. Análisis de las disposiciones adoptadas por los Estados miembros con arreglo al artículo 5, apartados 3 y 4, de la Directiva, sobre restricción de determinadas funciones a los ciudadanos nacionales

El resultado del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia establecido por la Directiva es que los ciudadanos de la UE puedan ser elegidos miembros de un consistorio municipal y ser alcaldes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

La Directiva establece la posibilidad de que los Estados miembros reserven para sus propios nacionales determinados cargos de la administración local, a saber, los relacionados con el consistorio municipal (alcalde, teniente de alcalde o concejal de un ente local básico de gobierno local) si son elegidos para ocupar el puesto durante la duración de su mandato o para desempeñar funciones con carácter temporal o provisional.

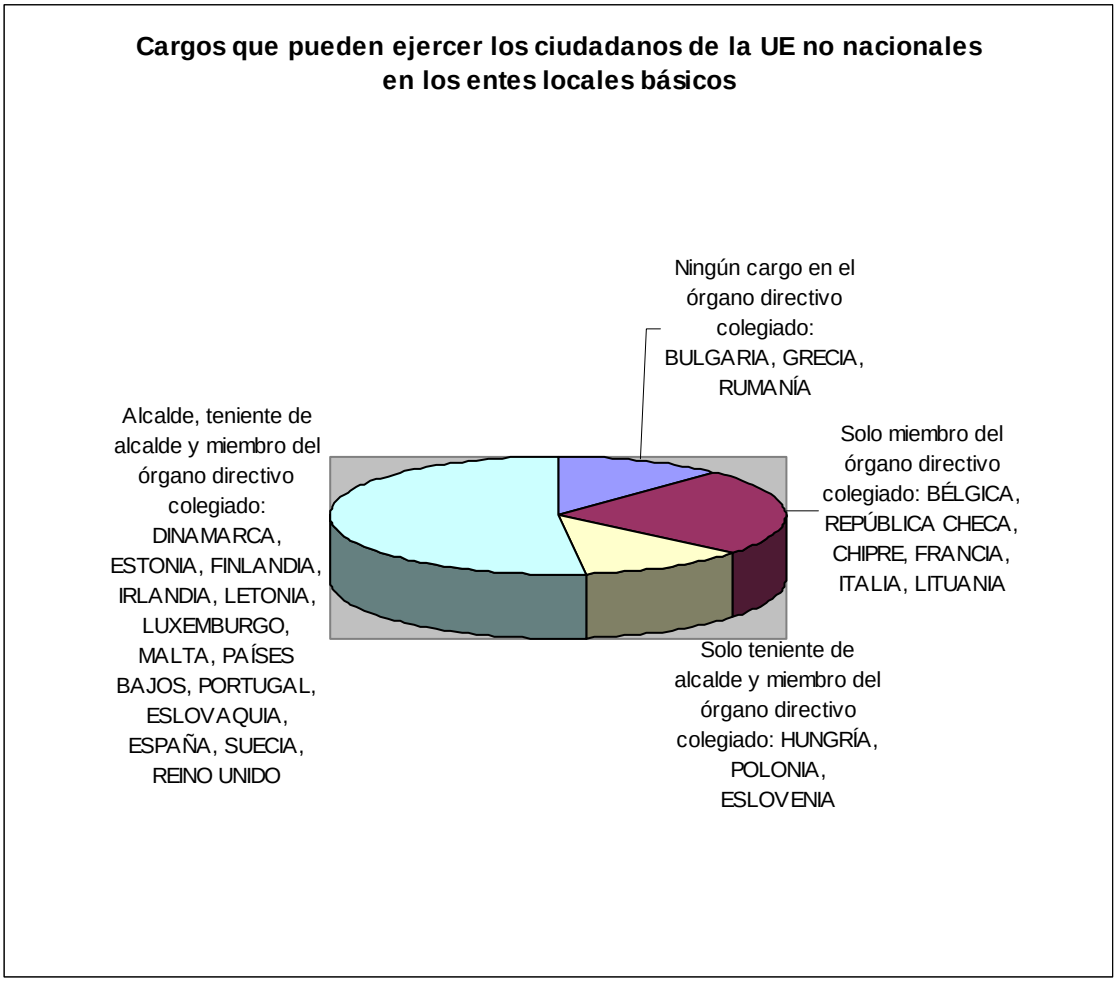
---

36 La Comisión está examinando el caso de Bulgaria.

37 Bulgaria, Chipre, República Checa, Francia, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, España.

38 Francia, Eslovaquia, España.

39 Bélgica, Bulgaria, República Checa, Francia, Italia, Letonia, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España.



** Austria y Alemania son repúblicas federales; las disposiciones varían según el Estado (Land) de referencia.*

En la actualidad, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia y Reino Unido no aplican restricción alguna, por lo que los ciudadanos de la UE no nacionales pueden ser nombrados alcaldes, tenientes de alcalde o miembros del consistorio de un ente local básico. Tres Estados miembros[40] han reservado para sus propios nacionales el cargo de presidente de la administración local. En otros seis Estados miembros[41], los ciudadanos de la UE no nacionales no pueden siquiera ocupar el cargo de tenientes de alcalde, aunque pueden ser vocales del órgano directivo colegiado. Por último, otros Estados miembros[42] han aplicado todas las restricciones que permite la Directiva, por lo que los ciudadanos de la UE no nacionales no pueden ocupar tampoco los cargos de vocal del órgano directivo colegiado.

En el presente Informe, la Comisión analiza por primera vez estos aspectos de la Directiva. La Comisión considera que una legislación menos restrictiva contribuiría más eficazmente a integrar a los ciudadanos y a comprometerlos con la vida democrática del Estado miembro de residencia.

---

40 Hungría, Polonia y Eslovenia.

41 Bélgica, Chipre, República Checa, Francia, Italia y Lituania.

42 Bulgaria, Grecia y Rumanía.

3.3. Actualización del anexo de la Directiva: «Unidades de ente local básico» en los Estados miembros

La Directiva contiene un anexo con la lista de denominaciones de las «unidades de ente local básico» de cada Estado miembro a tenor de su artículo 2, apartado 1, letra a)[43]. La lista de «unidades de ente local básico» marca el ámbito de la Directiva, a saber, la aplicación de las disposiciones de la misma. A este respecto, es imprescindible mantener la lista actualizada.

El anexo se modificó en 2003[44] (antes de la adhesión de 10 Estados miembros en 2004) y en 2006[45] (antes de la adhesión de dos Estados miembros en 2007) para incluir las denominaciones de las «unidades de ente local básico» de dichos Estados miembros.

Además, varios Estados miembros han notificado recientemente a la Comisión nuevas leyes en las que modifican la denominación de las unidades de ente local básico a tenor de la Directiva[46]. La Comisión ha instado a todos los Estados miembros a notificarle oficialmente cualquier nueva ley al respecto.

4. DEROGACIÓN CON ARREGLO AL ARTÍCULO 22, APARTADO 1, DEL TFUE

El artículo 22, apartado 1, del TFUE establece la posiblidad de que la Directiva disponga derogaciones de la normativa general cuando lo justifique la situación específica de un Estado miembro.

El artículo 12 de la Directiva permite introducir excepciones al principio de trato equivalente cuando lo justifiquen los problemas específicos de un Estado miembro. Un Estado miembro en el que la proporción de ciudadanos de la UE en edad de votar residentes, pero no nacionales del mismo, supere el 20 % del número total de ciudadanos de la UE residentes en edad de votar podrá exigir un periodo mínimo de residencia, a votantes y a candidatos, o adoptar medidas sobre composición de las listas de candidatos para facilitar la integración de los no nacionales y evitar una polarización entre listas de candidatos «nacionales» y «no nacionales».

Luxemburgo es el único Estado miembro sujeto a esta especificidad y ha hecho uso de la posibilidad de derogación restringiendo el derecho de voto a los ciudadanos de la UE no nacionales que hayan tenido su domicilio legal en el territorio de Luxemburgo y residido en su territorio durante al menos años antes de la inscripción[47]. En relación al sufragio pasivo, Luxemburgo impone a los ciudadanos de la UE no nacionales la obligación de residir al menos cinco años antes de presentar su candidatura[48].

---

43 El artículo 2, apartado 1, letra a) de la Directiva define «ente local básico» como entidad administrativa que figure en el anexo que, con arreglo a la legislación de cada Estado miembro, incluya los órganos elegidos mediante sufragio universal directo y competentes para administrar, en el nivel básico de la organización política y administrativa, bajo su propia responsabilidad, determinados asuntos locales.

44 Actas relativas a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca a la Unión y las modificaciones de los Tratados fundacionales de la Unión Europea (DO L 236 de 23.9.2003, p. 334).

45 Directiva 2006/106/CE del Consejo (DO L 363 de 20/12/2006, pp. 0409-0410)

46 Dinamarca, Grecia y Letonia.

47 Artículo 2 de la Ley de 18.2.2003.

48 Artículo 192 de la Ley 18.2.2003.

La Comisión solicitó[49] a las autoridades de Luxemburgo que presentaran los datos más recientes de que dispusieran sobre el número de ciudadanos de la UE en edad de votar que residieran en Luxemburgo sin ser nacionales de dicho país y sobre el número total de ciudadanos de la UE en edad de votar que residieran en Luxemburgo.

Según los datos presentados por las autoridades de Luxemburgo, el número de ciudadanos de la UE no nacionales en edad de votar residentes en Luxemburgo era de 174 250. El número total de ciudadanos de la UE en edad de votar que residían en el territorio era de 406 300. Consiguientemente, la proporción entre aquellos y estos era del 42,9 %, superior al umbral del 20% dispuesto por la Directiva.

Así pues, Luxemburgo sigue pudiendo hacer uso de la derogación.

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. Tras la entrada en vigor de esta Ley, todos los ciudadanos no nacionales pueden ejercer funciones de alcalde o de miembro del órgano directivo colegiado de una unidad de ente local básico.

El artículo 12, apartado 2, establece la posibilidad de que Bélgica aplique las restricciones previstas por la Directiva a un número limitado de unidades de gobierno local cuya lista deberá comunicarse al menos un año antes de las elecciones municipales para las que vaya a solicitar la derogación. Bélgica no ha invocado nunca la derogación prevista en el artículo 12, apartado 2, de la Directiva.

Con arreglo al artículo 12, apartado 3, cuando la legislación de un Estado miembro dicte que los nacionales de otro Estado miembro que residan en él tengan derecho de voto para el Parlamento nacional de dicho Estado y, a dicho efecto, puedan inscribirse en el censo electoral de dicho Estado exactamente en las mismas condiciones que los votantes nacionales, el primer Estado miembro podrá, no obstante lo dispuesto en la Directiva, abstenerse de aplicar los artículo 6 a 11 a dichas personas. Ningún Estado miembro ha hecho uso de la excepción prevista por el artículo 12, apartado 3[50].

5. NUEVOS ESFUERZOS NECESARIOS PARA REFORZAR LOS DERECHOS ELECTORALES Y COMPROMETER A LOS CIUDADANOS EN LA VIDA DEMOCRÁTICA

5.1. Derecho a ser miembro de partidos políticos o a fundarlos partidos en el Estado de residencia

En virtud del principio de no discriminación, los ciudadanos de la UE deben disfrutar de derechos electorales en iguales condiciones que los nacionales del Estado miembro donde residan. Ello significa que los ciudadanos de la UE deben poder participar plenamente en la vida política del Estado miembro de residencia, lo que se refiere en particular a su afiliación a partidos políticos existentes o a la fundación de otros nuevos.

---

49 Carta de 11 de febrero de 2011.

50 Con arreglo al artículo 12, apartado 3, cuando la legislación de un Estado miembro dicte que los nacionales de otro Estado miembros residentes en él tengan derecho a voto para el parlamento nacional de dicho Estado y, para ello, puedan inscribirse en el censo electoral en las mismas condiciones exactamente que los votantes nacionales, el primer Estado podrá, por derogación de la Directiva, abstenerse de aplicar los artículos 6 a 11 en relación con dichas personas.

En consonancia con las actuaciones adelantadas en el Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2010, orientadas a garantizar que las condiciones de los ciudadanos de la UE no nacionales sean las mismas que las de los nacionales, la Comisión se ha puesto recientemente en contacto con los Estados miembros cuya legislación nacional limita la posibilidad de que los ciudadanos de la UE no nacionales sean miembros de partidos políticos o puedan fundar uno[51]. Como destacababa en su último Informe sobre las elecciones europeas[52], la Comisión considera que dichas restricciones de las legislaciones nacionales constituyen un obstáculo para el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos de la UE. En caso de que no se eliminen tales limitaciones, la Comisión recurrirá a las competencias que le otorgan los Tratados para garantizar el complimiento de la Directiva.

5.2. Buenas prácticas para fomentar la participación de ciudadanos de la UE no nacionales

La Comisión subraya la importancia de las actuaciones e iniciativas orientadas a fomentar y animar la participación de los ciudadanos de la UE en la vida democrática del Estado de residencia.

Algunos Estados miembros han aplicado ya prácticas que pueden valer de ejemplo. Es el caso de Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Lituania, España y Suecia, que han adoptado medidas específicas para informar a los ciudadanos de la UE de su derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, consistentes en enviar por correo cartas personalizadas o tarjetas de voto con información sobre el sistema electoral.

En este sentido, la realización de una campaña de sensibilización enfocada directamente a los jóvenes de las escuelas, como se hizo en Luxemburgo, debe considerarse un instrumento eficaz para fomentar la participación en las elecciones municipales. La escuela es un punto central de referencia en la vida de la comunidad local, especialmente para quienes votan por primera vez, y un agente clave de integración y educación cívica.

La Directiva establece que los Estados miembros donde el voto no sea obligatorio pueden adoptar un sistema de censo automático de votantes. Así sucede ya en Austria (excepto en Burgenland), Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia. La Comisión considera positiva la práctica de inscribir automáticamente a los ciudadanos de la UE no nacionales en el censo electoral al tiempo que se registran como residentes. Con esta práctica se evitaría un obstáculo adicional para los ciudadanos que deseen ejercer su derecho a voto, que ya no tendrán que presentar una nueva solicitud para inscribirse dentro de un plazo estricto.

Para los Estados miembros que adopten un sistema no automático de inscripción en el censo electoral, la Comisión considera una buena práctica no fijar un plazo estricto para solicitar la inscripción. Es el caso de Italia. Es justo en la fase final de la campaña electoral cuando los ciudadanos están más implicados en el debate político y deciden, pues, ejercer su derecho de voto. Consiguientemente, fijar un plazo estricto para la inscripción en el censo electoral que expire mucho antes del final de la campaña electoral podría excluir a los ciudadanos que decidan votar en el último momento.

---

[51] La Comisión está analizando los casos de la República Checa, Alemania, Grecia, Lituania, Letonia, Polonia, Eslovaquia y España. Finlandia ha anunciado ya que eliminará de su legislación las limitaciones existentes al respecto.

[52] COM(2010)605.

6. CONCLUSIONES

Si se comparan los datos del primer Informe con los recogidos con el cuestionario en 2011, se observa que el número de ciudadanos de la UE en edad de votar residentes en un Estado miembro distinto del suyo propio ha aumentado de 4,7 millones (2000) a 8 millones (2010), en razón sobre todo de la ampliación[53]. El número de ciudadanos de la UE no nacionales que participan activamente en la vida democrática a nivel local no parece haber aumentado en igual proporción, al menos en lo que toca a las solicitudes de inscripción en el censo electoral.

La participación en los distintos tipos de elecciones se ha convertido en un reto para las democracias europeas. La legitimidad que se obtiene mediante elecciones libres y universales es el fundamento de la gobernanza democrática. El nivel de participación en las elecciones es un índice crítico de la calidad de la democracia. Por estas razones, una de las principales prioridades de la agenda de la Unión y de los Estados miembros debe seguir siendo la de subsanar la desafección política. Los esfuerzos para proporcionar información específica a los ciudadanos sobre sus derechos electorales y los procedimiento administrativos necesarios para ejercerlos deben redoblarse. Todas las iniciativas orientadas a reforzar el conocimiento de los derechos electorales y animar a la participación en las elecciones locales deben considerarse un respaldo útil y efectivo, incluido la participación en los programas gestionados por la Comisión, como se indicó en el capítulo 2.1.

La Comisión continuará trabajando en estrecha cooperación con los Estados miembros para supervisar la correcta transposición y aplicación de la Directiva y para ayudar a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos electorales a la vez que se eliminan los obstáculos que traban el derecho a una información oportuna y adecuada sobre los derechos electorales. La propuesta de un Año Europeo de los ciudadanos en 2013 supone una buena oportunidad para optimizar el trabajo de fomento de la participación electoral, con implicación de las autoridades nacionales y locales afectadas y de terceros que sean clave en la configuración de la vida política de los Estados miembros y sus ciudadanos.

A este fin, la Comisión quiere valerse de una plataforma de cooperación informal destinada a facilitar un diálogo directo entre la Comisión, el Comité de las Regiones y las asociaciones nacionales de autoridades locales y regionales. Esta plataforma permitirá a la Comisión detectar todas las dificultades que encuentran actualmente las autoridades locales para aplicar los derechos electorales de los ciudadanos de la UE e inspirarse directamente en las ideas y experiencia de dichas autoridades, y en las mejoras prácticas que hayan desarrollado, ampliando así al máximo el ejercicio concreto de estos derechos en la práctica.

[53] Aproximadamente un 40 % son nacionales de Estados miembros que se han adherido a la UE después de 2004.