COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 25.1.2018
COM(2018) 44 final

INFORME 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 municipales

1. 1. INTRODUCCIÓN

El futuro de Europa depende de la capacidad de sus ciudadanos para defender los valores comunes que los unen: democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales. Las elecciones libres y equitativas son una expresión básica de la democracia y las elecciones en la Unión Europea deben seguir las normas democráticas más estrictas. Como declaró Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión, en su discurso sobre el Estado de la Unión en septiembre de 2017[1], ahora es el momento de construir una Europa más unida, más fuerte y más democrática para 2025.

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. Sin embargo, los ciudadanos de la UE que han ejercido su derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros («ciudadanos móviles de la UE») corren el riesgo de desconectarse de la cultura política local cuando se desplazan.

1.1. El derecho de voto en las elecciones municipales

La ciudadanía de la UE otorga a todos los ciudadanos de la UE el derecho a sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, independientemente de si son nacionales del país de la UE en el que residen y en las mismas condiciones que los nacionales. Este derecho está consagrado en el artículo 22, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[2]. Los pormenores para el ejercicio de este derecho se establecen en la Directiva 94/80/CE del Consejo (en lo sucesivo, la «Directiva»)[3].

Sin embargo, existen dos restricciones. En primer lugar, un Estado miembro puede decidir que solo sus propios nacionales puedan postularse para el cargo de alcalde del órgano de gobierno de un ente local básico[4]. En segundo lugar, si más del 20 % de la población con derecho a voto no son nacionales, un Estado miembro puede exigir un período adicional de residencia para participar en las elecciones municipales.

1.2. Contenido del informe

Con este tercer informe[5], que da seguimiento al Informe de 2017 sobre la Ciudadanía de la UE, la Comisión evalúa en qué medida los ciudadanos de la UE han ejercido su derecho de voto en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia desde 2012.

El informe se basa en gran medida en datos que los Estados miembros proporcionaron directamente en un cuestionario enviado a las autoridades nacionales pertinentes. El objetivo del cuestionario era recopilar información sobre el tamaño del electorado de ciudadanos

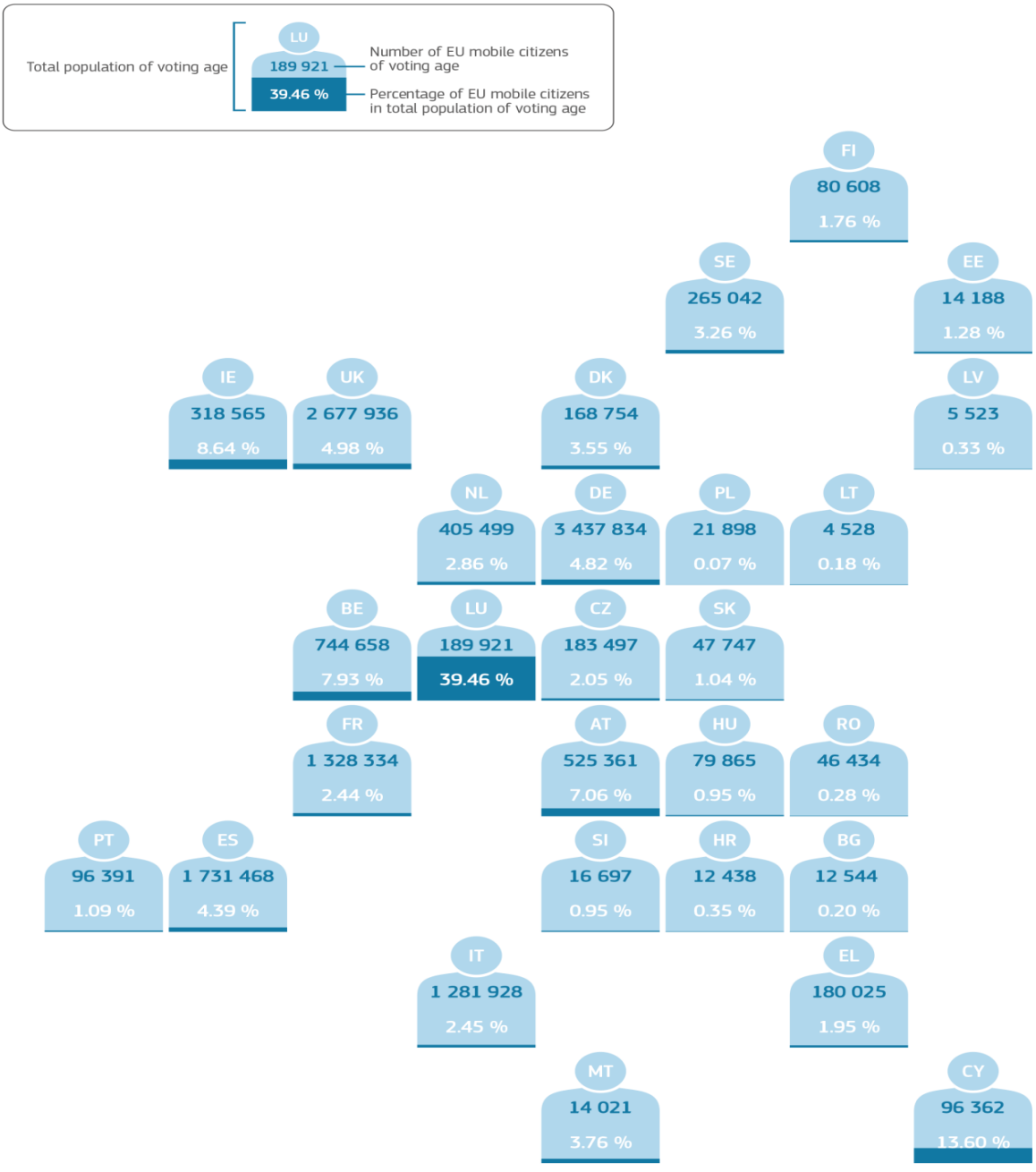
[1] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm.
[2] También es un derecho fundamental establecido en el artículo 40 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
[3] Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio 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.
[4] Estos términos se definen en la Directiva y hacen referencia, por ejemplo, al alcalde de una localidad.
[5] La Comisión adoptó el primer informe sobre la transposición y aplicación de la Directiva en virtud del artículo 13 en 2002 [COM(2002)260 final]. El segundo informe se adoptó en 2012 [COM(2012) 99, de 9 de marzo de 2012]. En dicho informe se evaluaba el estado de transposición y aplicación en los Estados miembros que se habían unido a la UE desde 2002 y se informaba sobre la evaluación de la Comisión de las declaraciones a la Directiva en virtud del artículo 14.

móviles de la UE en cada Estado miembro y su representación en los censos electorales para las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia. También se buscaba información sobre la participación electoral de estos ciudadanos en las últimas elecciones municipales y sobre lo que se hizo para alentar dicha participación. Esta información se ha combinado y complementado con otros datos de la Comisión. Debido a que los censos electorales y de población nacionales y municipales tienen sus características específicas, no se pudieron conseguir datos en todos los casos.

2. 2. CONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN

Desde que la libre circulación se consagró por primera vez en los Tratados, resulta mucho más fácil vivir, trabajar, estudiar y viajar en la Unión Europea. Los países de la UE con mayor número de ciudadanos móviles fueron Alemania, el Reino Unido, Francia, España e Italia. Los países en los que los ciudadanos móviles representan un mayor porcentaje de la población total fueron Luxemburgo, Chipre, Irlanda, Bélgica y Austria.

Gráfico 1: Población el 1.1.2016 de ciudadanos móviles de la UE en edad de votar (15 años o más) por Estado miembro[6]



Datos de Eurostat correspondientes a 2016 sobre población por grupo de edad, sexo y nacionalidad [migr_pop1ctz], extraídos el 31.10.17.

Muchos de estos ciudadanos móviles de la UE residen en centros urbanos, pero también fuera de las principales ciudades, donde las oportunidades de trabajo actúan como un factor

[6] Los datos de población pertinentes de Eurostat se desglosan en tres grupos de edad (0-14, 15-64 y 65+). A efectos del presente informe, se computa como población en edad de votar la población de 15 en adelante.

decisivo[7]. Las nacionalidades de los ciudadanos móviles son diversas y varían de un país a otro y de un lugar a otro. En algunos lugares, como las áreas fronterizas, solo están representadas una o pocas nacionalidades; en otros lugares, la situación es más compleja.

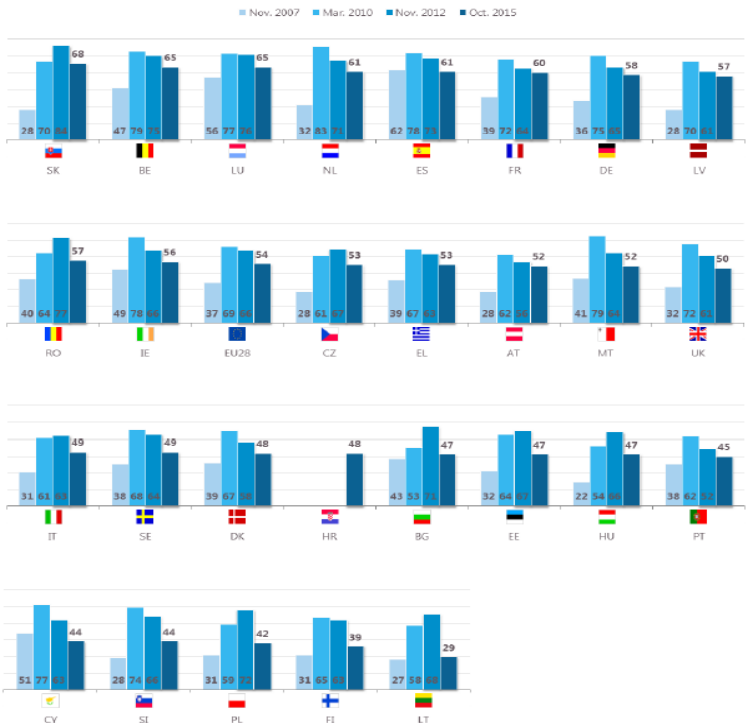
Los ciudadanos de la UE ejercen su derecho a residir en otros Estados miembros, especialmente para trabajar. También se mudan para estudiar, jubilarse o unirse a miembros de la familia. Muchos ciudadanos móviles de la UE no adquieren la nacionalidad de su Estado miembro de acogida[8], aunque pasen gran parte de sus vidas e inviertan gran parte de sus recursos allí.

2.1. Conocimiento del derecho de sufragio activo o pasivo en las elecciones municipales

Algunas encuestas recientes del Eurobarómetro indican que el 87 % de los ciudadanos de la UE conocen el término «ciudadano de la Unión Europea»[9]. En promedio, el 54 % de los ciudadanos de la Unión conocen su derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia. Esto representa una disminución significativa en comparación con 2012[10] que puede observarse en todos los Estados miembros (excepto Croacia, para el que no se dispone de datos correspondientes a 2012). Si bien el conocimiento de este derecho es sustancialmente más alto en la actualidad que en 2007, cuando alcanzó su nivel más bajo (37 %), ha disminuido en más de la mitad de los Estados Miembros desde 2010.

Gráfico 2: Conocimiento de los derechos electorales de la UE entre los ciudadanos, 2007-2015

Un ciudadano de la UE que vive en [NUESTRO PAÍS] tiene derecho de sufragio activo o pasivo en las elecciones municipales: Verdadero



[7] No siempre se pueden obtener datos exactos sobre las regiones y los municipios donde viven ciudadanos móviles de la UE.
[8] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics .
[9] Encuesta «Flash» del Eurobarómetro n.º 430, sobre ciudadanía de la Unión Europea en 2016.
[10] El 66 % tenía conocimiento de dicho derecho en 2012. Encuesta «Flash» del Eurobarómetro n.° 364, sobre derechos electorales en 2012.

Fuente: Encuesta «Flash» del Eurobarómetro n.º 430, sobre ciudadanía de la Unión Europea (marzo de 2016).

2.2. Participación en las elecciones municipales

De los más de 16 millones de ciudadanos móviles de la UE en 2016, casi 14 millones tenían la edad mínima exigida a efectos electorales y por tanto derecho a votar. Representaban el 3,25 % de la población con derecho a voto.

El número de ciudadanos móviles de la UE en edad de votar ha aumentado significativamente en muchos Estados miembros desde el informe de 2012. Desde 2014[11], la mayoría de los Estados miembros ha experimentado un aumento en este grupo de población, y la cifra total aumenta un 11,1 % (de 12,6 a casi 14 millones)[12].

Para participar en unas elecciones municipales, los ciudadanos deben estar inscritos en el censo electoral. Sin embargo, pocos ciudadanos móviles parecen haber ejercido sus derechos electorales en las elecciones municipales en los últimos años en sus Estados de residencia (aunque solo se disponía de las cifras relativas a la participación electoral en las elecciones municipales correspondientes a los pocos Estados que recopilan estos datos, las bajas tasas de inscripción de electores en los Estados que proporcionaron datos apuntan a que así es)[13]. El escaso número de Estados miembros que pudieron proporcionar datos dificulta la obtención de nuevas conclusiones. Los gráficos 3 y 4 intentan proporcionar una imagen lo más completa posible de la inscripción a partir de los datos de Eurostat y las respuestas al cuestionario.

Las formalidades que deben observar los ciudadanos móviles de la UE para inscribirse en el censo electoral varían de un país a otro[14]. En el portal *Tu Europa* de la Comisión, los ciudadanos móviles pueden obtener fácilmente información sobre las formalidades electorales en su Estado miembro de residencia.

En los Estados miembros donde la inscripción en el censo electoral no es automática, los datos proporcionados mostraron que solo el 18,5 % de los ciudadanos móviles de la UE residentes en ese país solicitaron su inscripción en el censo electoral. El porcentaje de ciudadanos móviles de la UE inscritos en el censo electoral se duplica con creces, hasta un 51,2 %, en los Estados miembros en los que la inscripción es automática. Algunos Estados miembros que realizan la inscripción automática obligan a los ciudadanos móviles a inscribir su residencia, otros no. Por lo tanto, en los Estados miembros donde la inscripción no es obligatoria, el número de ciudadanos móviles de la UE inscritos en el censo electoral diferirá del número de ciudadanos móviles de la UE que sean residentes.

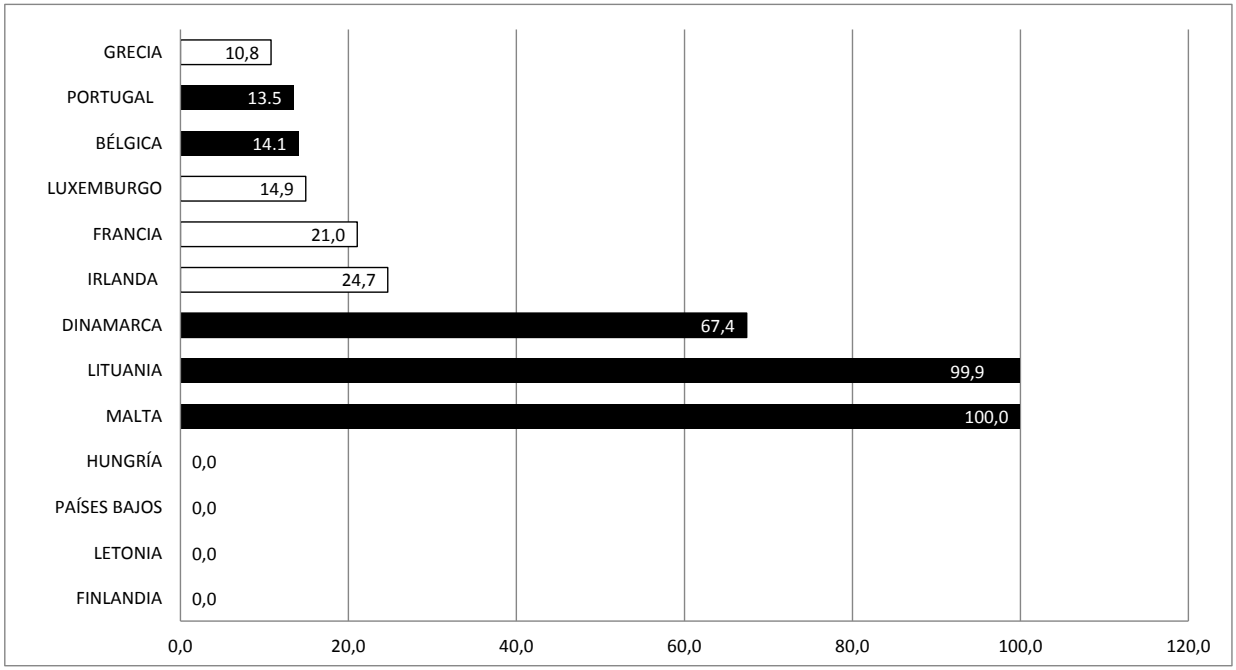
[11] Primer período para el que hay disponibles datos de Eurostat prácticamente completos para este grupo de edad de ciudadanos móviles.

[12] Trece Estados miembros experimentaron incrementos porcentuales de dos dígitos: la República Checa, Dinamarca, Alemania, Croacia, Estonia, Malta, los Países Bajos, Lituania, Austria, Rumanía, Eslovaquia, Finlandia y el Reino Unido.

[13] Esto también se refleja en el estudio elaborado para el informe de las elecciones europeas de 2014 http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015.pdf

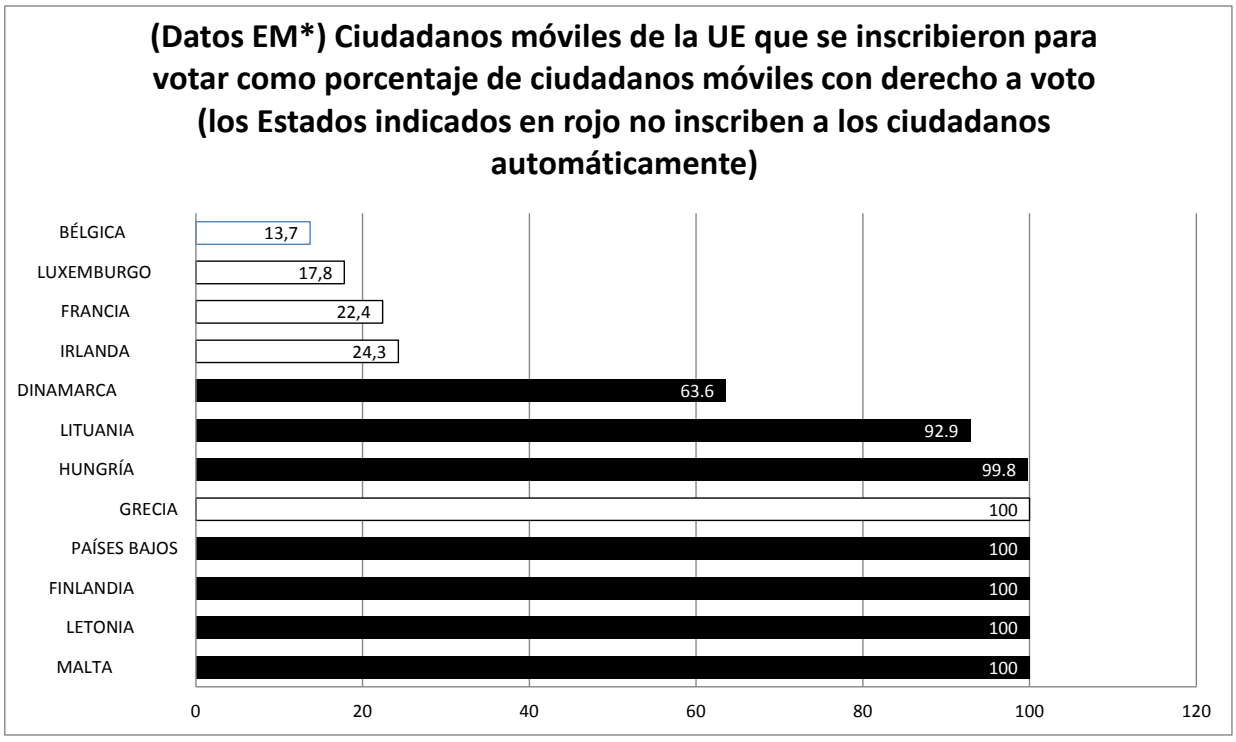
[14] Bulgaria, la República Checa, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, los Países Bajos, Portugal, Rumanía, Suecia y Eslovenia inscriben automáticamente a sus ciudadanos en los censos electorales.

Gráfico 3: Porcentaje de ciudadanos móviles de la UE inscritos para votar en las elecciones municipales (los Estados miembros indicados en blanco no inscriben automáticamente a los ciudadanos)



Según datos de Eurostat correspondientes a 2016 sobre población por grupo de edad, sexo y nacionalidad [migr_pop1ctz], extraídos el 31.10.17, y datos proporcionados por los Estados miembros.

Gráfico 4: Porcentaje de ciudadanos móviles de la UE inscritos para votar en las elecciones municipales (los Estados miembros indicados en blanco no inscriben automáticamente a los ciudadanos; basado exclusivamente en datos de los Estados miembros)

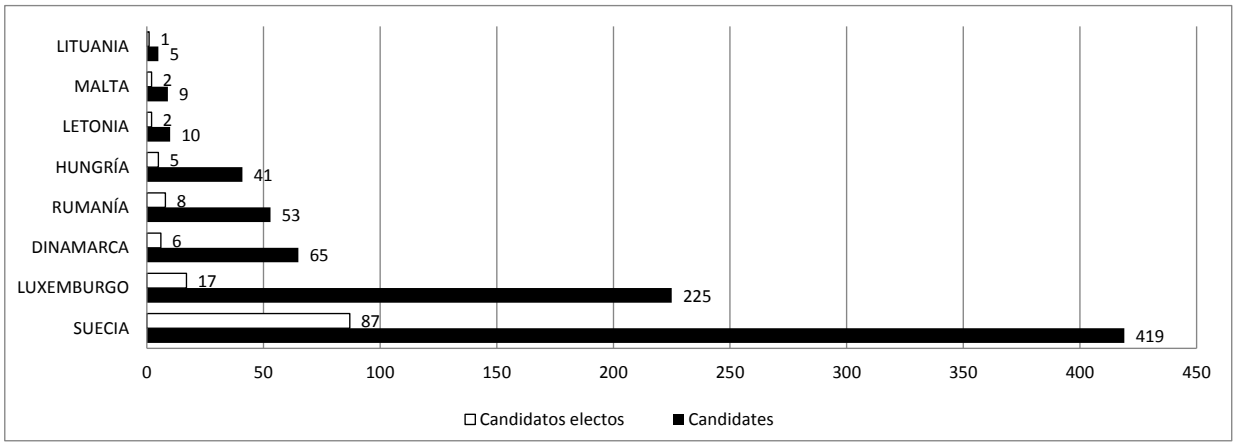


Basado exclusivamente en datos de los Estados miembros (respecto de Portugal, solo se proporcionaron datos de inscripción).

Se dispone de muy pocos datos sobre el número de ciudadanos de la UE que no son nacionales y se presentan como candidatos. Veinte Estados miembros indicaron que esos datos no se recopilan o son difíciles de obtener.

España es el país que indicó el mayor número de ciudadanos de la UE que no son nacionales y se presentaron como candidatos: 1 913 ciudadanos móviles de la UE se presentaron a las elecciones en ese país.

Gráfico 5: Ciudadanos móviles de la UE que se presentaron como candidatos y han resultado elegidos en su Estado de residencia



A partir de los datos proporcionados por los Estados miembros. (No se dispone de datos relativos a los candidatos elegidos en España.)

Los países con porcentajes más altos de ciudadanos móviles de la UE elegidos en relación con aquellos que se presentaron como candidatos fueron Malta (22,2 %) y Suecia (20,8 %). En promedio, resultan elegidos el 15,5 % de los ciudadanos de la UE que se presentan como candidatos en las elecciones municipales de su Estado miembro de acogida.

3. 3. APLICACIÓN

3.1. Información actualizada sobre la transposición

Siete Estados miembros han adoptado nuevas normas legislativas de transposición desde el último informe[15]. 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.

Definiciones y principios comunes

Los Estados miembros han transpuesto de forma efectiva las definiciones de términos del artículo 2[16] de la Directiva. Se han adoptado diferentes prácticas a nivel nacional principalmente para la definición de «censo electoral». La legislación de algunos Estados

[15] Finlandia, Hungría, Malta, Eslovenia, Reino Unido, Luxemburgo y Suecia.

[16] El artículo 2 define «ente local básico», «elecciones municipales», «Estado miembro de residencia», «Estado miembro de origen», «censo electoral», «día de referencia» y «declaración formal».

miembros establece un censo separado (Chipre) o una parte del censo (Bulgaria, Polonia, Francia, Italia, la República Checa y Rumanía) para los ciudadanos móviles de la UE.

Titulares del derecho de voto

Algunos Estados miembros habían transpuesto incorrectamente el artículo 3 de la Directiva y exigían que los ciudadanos móviles de la UE tuvieran residencia permanente durante 5 años para poder votar o presentarse como candidatos en las elecciones municipales. Todos los Estados miembros han modificado su legislación nacional y eliminado todos los requisitos de este tipo[17]. En un Estado miembro, los ciudadanos móviles de la UE sin residencia fija no podían inscribirse para votar, mientras que los nacionales de ese Estado miembro sí podían hacerlo. Se modificó la legislación nacional y se resolvió así el problema.

Condiciones de residencia

El artículo 4 de la Directiva establece que cuando los nacionales de un Estado miembro deban residir en el territorio de ese Estado durante un determinado período mínimo para poder ejercer el derecho de sufragio activo o pasivo, se considerará que cumplen esa condición si han residido durante un periodo equivalente en otros Estados miembros. La Comisión todavía está evaluando cómo aplica esta disposición un Estado miembro.

Exclusiones específicas

La Directiva permite a los Estados miembros privar a los ciudadanos de su derecho a presentarse como candidatos en las elecciones municipales si, por decisión individual, han sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en virtud de la legislación de su Estado miembro de origen.

Incompatibilidad de mandatos

Las personas que se presentan como candidatas están sujetas a las mismas condiciones de incompatibilidad que las que se aplican a los nacionales del Estado miembro de residencia. Esta disposición parece haberse transpuesto correctamente en todos los Estados miembros.

Condiciones generales para ejercer el derecho de voto

El artículo 7 establece que los ciudadanos de la UE pueden ejercer su derecho de sufragio activo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia, si así lo solicitan. La mayoría de los Estados miembros adopta un sistema favorable de inscripción automática en el censo electoral[18].

Inscripción en el censo electoral

Los Estados miembros deben cumplir determinadas obligaciones establecidas por la Directiva para facilitar la inscripción de los ciudadanos de la UE en el censo electoral.

En particular, los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para permitir que los votantes se inscriban en el censo electoral con suficiente antelación al día de las elecciones. Además, los ciudadanos no nacionales que soliciten ser inscritos en el censo electoral solo deberán presentar los mismos documentos que un ciudadano nacional. Sin embargo, los Estados miembros pueden exigir a los ciudadanos no nacionales que presenten un documento de identidad válido, junto con una declaración formal que indique su nacionalidad y su dirección en el Estado miembro de residencia.

Documentos justificativos para presentarse como candidato

[17] Para más información, véase el punto 3.3.

[18] Bulgaria, República Checa, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Suecia y Eslovenia.

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 exige 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. De lo contrario, constituiría una carga adicional para los ciudadanos móviles de la UE. El hecho de exigir el número de referencia de un certificado de residencia tampoco sería conforme con la Directiva. La Comisión incoó un procedimiento de infracción contra un Estado miembro que imponía tales requisitos adicionales; como consecuencia, se modificó la legislación nacional para adecuarla a la Directiva.

Requisitos de información aplicables a los Estados miembros

La Directiva exige que el Estado miembro de residencia informe a los ciudadanos móviles de la UE de las condiciones y modalidades del ejercicio de los derechos electorales en las elecciones municipales «en tiempo y forma oportunos». Los Países Bajos, como miembro del grupo de expertos de la Comisión en asuntos electorales, han propuesto un formulario multilingüe para facilitar el intercambio de información. El formulario está siendo estudiado por expertos de otros Estados miembros.

En particular, los ciudadanos móviles tienen derecho a ser informados de las medidas adoptadas en relación con su solicitud de inscripción en el censo electoral o de presentación de su candidatura. Si el Estado miembro de residencia rechaza una solicitud de inscripción en el censo electoral o de presentación de candidatura, la Directiva exige que los ciudadanos móviles tengan los mismos recursos jurídicos que los ciudadanos nacionales.

Todos los Estados miembros indicaron en el informe que habían adoptado medidas e iniciativas institucionales para informar a los ciudadanos de sus derechos electorales, en aplicación de las disposiciones de la Directiva.

Excepciones justificadas por la situación específica de un Estado miembro

El artículo 12 de la Directiva permite prever excepciones al principio de igualdad de trato, si los problemas específicos de un Estado miembro lo justifican. Los Estados miembros donde la proporción de ciudadanos móviles de la UE en edad de votar supera el 20 % del electorado total pueden exigir que tanto los electores como los candidatos tengan un período mínimo de residencia. También pueden adoptar medidas para modificar la composición de las listas de candidatos. El objetivo es integrar mejor a los no nacionales y evitar la polarización entre las listas de candidatos «nacionales» y «no nacionales».

Luxemburgo es el único Estado miembro que aplica esta excepción. Solo otorga el derecho de voto a los ciudadanos móviles de la UE que hayan tenido su domicilio legal en Luxemburgo y hayan residido allí al menos durante los 5 años anteriores a la inscripción. Luxemburgo también exige que los ciudadanos móviles de la UE hayan residido allí al menos durante 5 años antes de poder presentarse como candidatos. De conformidad con el procedimiento establecido en la Directiva, Luxemburgo comunicó a la Comisión su deseo de seguir aplicando esta excepción. Según los datos facilitados por las autoridades luxemburguesas, el número de ciudadanos de la UE no nacionales en edad de votar que actualmente residen en Luxemburgo es de 159 485. El número total de ciudadanos de la UE en edad de votar que residen en ese país es de 481 358. Por tanto, el porcentaje de los no nacionales ascendió al 33,1 %, superando el umbral del 20 % establecido por la Directiva. Por lo tanto, la concesión de una excepción a Luxemburgo sigue estando justificada.

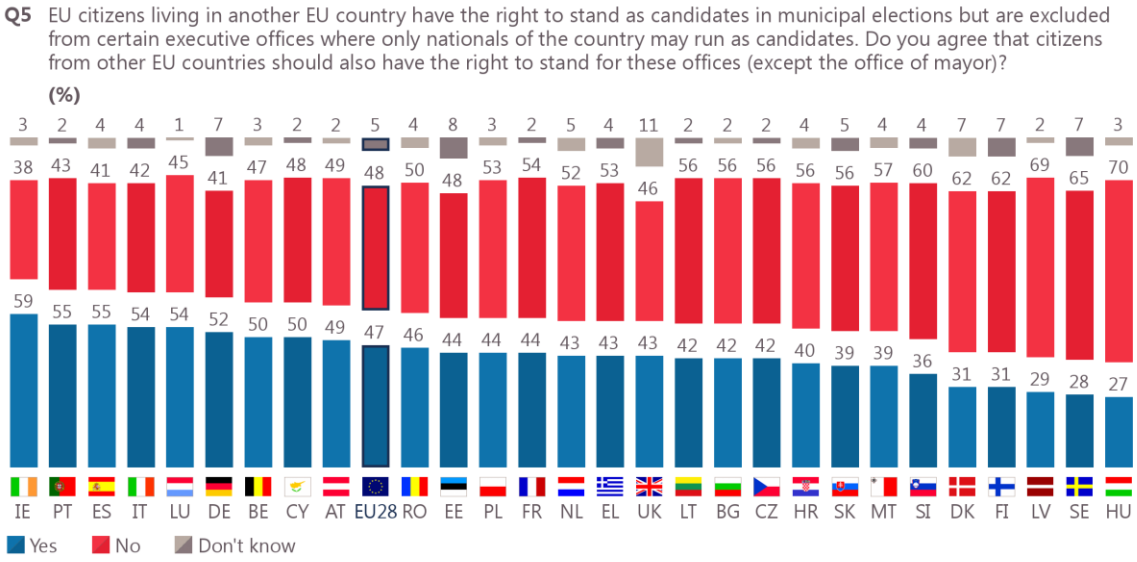
3.2. Restricción de algunas funciones a los ciudadanos nacionales

La Directiva permite a los Estados miembros reservar una serie de cargos en la administración local para sus propios nacionales, a saber, los cargos de alcalde, teniente de alcalde y los de los miembros del gobierno de un ente local básico. Esto se aplica 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.

En el momento del último informe, en 2012, catorce Estados miembros[19] no reservaban ningún cargo de su administración local para sus propios nacionales, y tres Estados miembros[20] imponían restricciones tan solo para los alcaldes de la administración local. Seis Estados miembros reservaban todos los cargos por encima de miembro del comité ejecutivo[21], y dos Estados Miembros adoptaban todas las restricciones permitidas[22]. Desde ese informe, Hungría y Rumanía han notificado a la Comisión una modificación de su legislación de aplicación que elimina las restricciones anteriores.

La Comisión ha analizado las actitudes de los ciudadanos sobre este tema. En un Eurobarómetro y una consulta pública realizados en 2015[23], la Comisión solicitó su opinión a los ciudadanos. Las cifras del Eurobarómetro muestran un empate bastante ajustado entre las opiniones de conceder o no a los ciudadanos móviles de la UE el derecho de presentarse como candidatos para ciertos cargos ejecutivos en su país: el 47 % piensa que debería concedérseles y el 48 % piensa que no debería concedérseles .

Gráfico 6: Cargos que pueden ostentar los ciudadanos de la UE en entes locales básicos

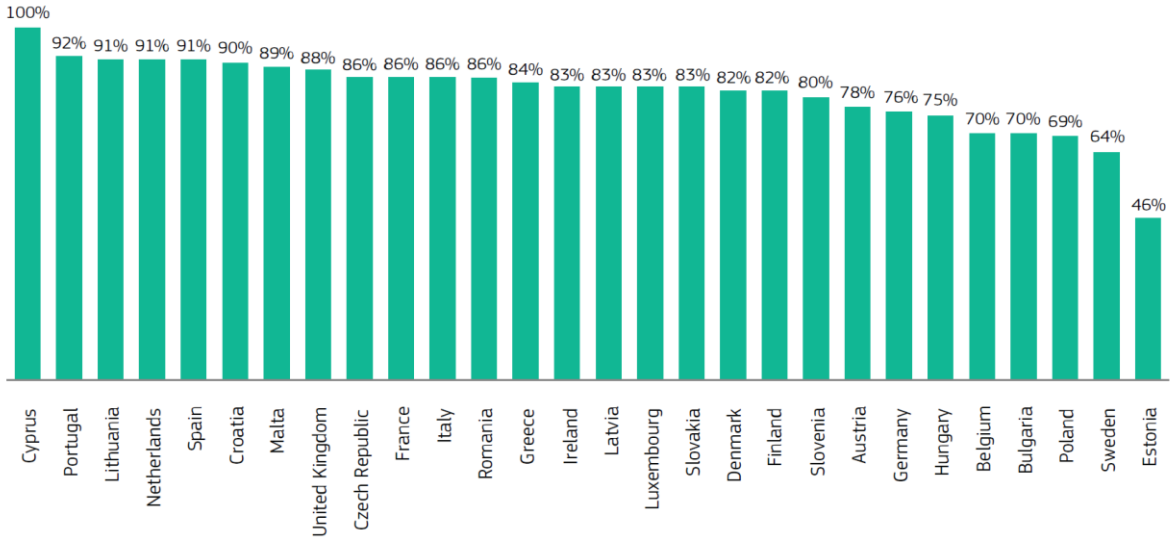


** Austria y Alemania son repúblicas federales: las disposiciones difieren según el estado federado.*

Sin embargo, más de ocho de cada diez encuestados (83 %) en la consulta pública lanzada por la Comisión en 2015 sobre la ciudadanía de la UE 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.

[19] Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, España, Suecia y Reino Unido.
[20] Hungría, Polonia y Eslovenia.
[21] Bélgica, Chipre, República Checa, Francia, Italia y Lituania.
[22] Bulgaria y Grecia.
[23] Encuesta «Flash» del Eurobarómetro n.° 431, sobre derechos electorales en 2015.

Gráfico 7: Opiniones de los ciudadanos: los ciudadanos móviles de la UE deberían poder formar parte de los órganos de gobierno de un municipio en el Estado miembro de acogida.



3.3. Derecho a afiliarse a partidos políticos, o a fundarlos, en el Estado de residencia

De conformidad con el principio de no discriminación, los ciudadanos de la Unión deberán gozar de los derechos electorales en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro donde residan. Esto supone, por ejemplo, el acceso a los mismos procedimientos de recurso en caso de cualquier error u omisión en el censo electoral o en la candidatura, o la ampliación del voto obligatorio a los no nacionales. El principio de no discriminación también significa que los ciudadanos de la UE deben poder participar en la vida política del Estado miembro de residencia y afiliarse a partidos políticos en su país de residencia.

La Comisión ha estado en contacto con los Estados miembros y sigue dialogando con aquellos en los que la legislación nacional no permite a los ciudadanos móviles de la UE tener los mismos derechos en lo que se refiere a los partidos políticos. Varios Estados miembros ya han modificado su legislación. Con otros, siguen las negociaciones.

3.4. «Entes locales básicos»: definición del ámbito de aplicación de la Directiva

La Directiva contiene en un anexo una lista de definiciones nacionales de «ente local básico»[24], estableciendo así qué se considera una elección municipal dentro de su ámbito de aplicación. La Comisión ha sido informada por Dinamarca, Hungría, Irlanda, el Reino Unido y los Países Bajos[25] de que son necesarias modificaciones y está preparando las medidas requeridas.

4. 4. PROMOCIÓN DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE VOTO

Aunque por diferentes medios, muchos Estados miembros llevan a cabo actividades para informar a los ciudadanos móviles de la UE de sus derechos electorales en las elecciones municipales[26]. Por ejemplo, diez Estados miembros envían tarjetas electorales o cartas para informar a los ciudadanos móviles de la UE sobre el proceso electoral. Diez Estados miembros facilitan información electoral en un sitio web oficial. Luxemburgo, España y Malta organizan

[24] El artículo 2, apartado 1, letra a), de la Directiva define el «entre local básico» como las entidades administrativas que figuran en el anexo.
[25] Cuestionario entregado en el grupo de expertos de la Comisión sobre cuestiones electorales.
[26] Fuente: Cuestionario entregado en el grupo de expertos de la Comisión sobre cuestiones electorales.

campañas dirigidas específicamente a ciudadanos extranjeros para aumentar la concienciación electoral. Letonia y el Reino Unido han creado «líneas de asistencia telefónica». Cinco Estados ofrecen información en folletos o en la prensa local.

Por ejemplo, en Irlanda, las autoridades locales de Dublín brindaron apoyo a los ciudadanos móviles de la UE para votar en las elecciones municipales de 2014. Ese año se celebraron a la vez las elecciones municipales y las elecciones al Parlamento Europeo. Se utilizó publicidad exterior e información en línea. Se puso en marcha una campaña en línea dirigida a todos los residentes, irlandeses y no irlandeses, destinada a que los jóvenes en Irlanda se inscribieran para votar. También se publicaron folletos en diecisiete idiomas para explicar el censo electoral y los sistemas de inscripción en el país.

Algunos Estados miembros tienen prácticas específicas para fomentar la participación de grupos concretos. En Malta hay instalaciones pensadas para facilitar el voto de los electores con discapacidad, incluidos los ciudadanos móviles de la UE (plantillas en braille para la papeleta electoral, grabadores de audio en las urnas e instrucciones escritas y leídas en maltés e inglés). La Ley de Corporaciones Locales se modificó para permitir a los ciudadanos nacionales y móviles de la UE que residen en residencias de ancianos votar en dichos centros y para que los pacientes en hospitales puedan votar sin tener que salir del centro médico. Además, en caso justificado, los ciudadanos de la UE pueden emitir su voto una semana antes del día de las elecciones[27].

La Comisión también ha puesto en marcha iniciativas específicas para mejorar el conocimiento de los derechos electorales. En este sentido, se proporciona información a los ciudadanos de la UE a través del portal *Tu Europa*, que actualmente recibe más de 1,4 millones de visitas al mes[28].

Mediante el programa *Derechos, Igualdad y Ciudadanía*, la Comisión ha destinado un total de 3,5 millones de euros a subvenciones para proyectos en 2014, 2016 y 2017 a fin de fomentar la inclusión y la participación efectivas de los ciudadanos móviles de la UE en sus países de acogida, incluida la participación en las elecciones municipales. Los proyectos fueron llevados a cabo por organizaciones de toda la UE y llegaron a muchos miles de ciudadanos móviles de la UE.

Por ejemplo, el proyecto «Welcome Europe» propició la colaboración de las ciudades de Ámsterdam, Bruselas, Copenhague, Dublín, Gotemburgo y Hamburgo con universidades y el sector no gubernamental. Desde enero de 2015 hasta diciembre de 2016, el proyecto tuvo como objetivo fomentar el intercambio de buenas prácticas sobre el diseño de «políticas de bienvenida» para los ciudadanos móviles de la UE. Los resultados del proyecto se divulgaron a través de una serie de conferencias transnacionales y mediante la elaboración de un conjunto de instrumentos[29].
El proyecto demostró que era importante que las autoridades municipales informaran activamente a los ciudadanos móviles de la UE sobre sus derechos y deberes y sobre los

[27] Deben declarar que estarán en el extranjero o que se someterán a una operación médica, o que están embarazadas y el parto está previsto para el día de las elecciones. Fuente: Cuestionario entregado en el grupo de expertos de la Comisión sobre cuestiones electorales.
[28] COM(2017) 30 final.
[29] La labor de este proyecto y la de otros financiados a través de las convocatorias de subvenciones de 2014 del programa de *Derechos, Igualdad y Ciudadanía* se exhibió recientemente en la Semana Europea de las Regiones y Ciudades, coorganizada por la Comisión y el Comité de las Regiones. Algunos ejemplos de contribuciones: el proyecto ONTHEMOVE del Centro para el Derecho Constitucional Europeo - Fundación Themistocles & Dimitris Tsatsos; el proyecto «Living Rights» de la red Law Centers Network; ACT Active Citizens Together de la East of England y Local Government Association; y ventanillas únicas para la participación política de los ciudadanos móviles de la UE por parte del Grupo de Política de Migración.

aspectos prácticos de la vida en su nueva comunidad. Esto podría hacerse, por ejemplo, a través de una ventanilla única y folletos. Los canales de comunicación de las autoridades municipales deben ser accesibles para las personas que no tienen suficientes conocimientos del idioma local. Las autoridades municipales también deberían tratar de incluir a representantes de grupos de ciudadanos móviles de la UE en los órganos consultivos locales y los grupos de debate. Finalmente, se debe alentar a la población local a interactuar con los ciudadanos de la UE que viven en la ciudad.

5. 5. CONCLUSIONES

Las elecciones libres y universales son la base de la gobernanza democrática legítima, y el fomento de la participación en todos los niveles de poder es una prioridad. En su informe sobre la ciudadanía de la UE de 2017, la Comisión instó a los Estados miembros a promover la participación en la vida democrática informando mejor a los ciudadanos de sus derechos electorales y eliminando los obstáculos a su participación. Las Conclusiones emitidas por el Consejo de la Unión Europea el 11 de mayo de 2017[30] respaldaron estas ideas. Se espera que el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones adopten su dictamen relativo al informe sobre la ciudadanía a finales de 2017.

Cada vez más, los ciudadanos de la UE se desplazan y residen en otros Estados miembros. Desde los dos informes anteriores, el número de ciudadanos móviles de la UE se ha duplicado, con alrededor de 14 millones de personas en edad de votar en 2016, pero los niveles de inscripción electoral de los ciudadanos móviles de la UE en las elecciones municipales siguen siendo bajos. La participación electoral representa un desafío continuo para todas las democracias. La bajísima participación de los ciudadanos móviles resulta preocupante, ya que existe un peligro real de que no ejerzan sus derechos electorales ni en su país de origen ni en el de acogida. Esto los excluye por completo de cualquier participación democrática. Votar es un hábito que debe fomentarse[31].

Parece necesario mejorar la recopilación de datos. Disponer de más datos cuantitativos y cualitativos sobre el conocimiento y el ejercicio, por parte de los ciudadanos móviles de la UE, de los derechos políticos y sobre las dificultades que experimentan al participar en sus comunidades locales ayudaría a abordar la baja participación de los ciudadanos móviles de la UE. Los datos sobre el número de ciudadanos móviles a menudo solo se recopilan a nivel nacional, no a nivel regional o local. Sin embargo, estos datos regionales y locales son necesarios para ayudar a la formulación de políticas específicas de la UE y aumentar la visibilidad de los ciudadanos móviles de la UE entre los agentes sociales locales.

Si bien se han resuelto muchas cuestiones, la Comisión sigue supervisando la aplicación de la Directiva y sigue dialogando con algunos Estados miembros.

Las restricciones a los ciudadanos móviles de la UE para ocupar puestos de gobierno en sus administraciones locales están disminuyendo lentamente en los Estados miembros.

La Comisión considera que la solicitud de Luxemburgo de continuar aplicando su excepción en virtud de la Directiva sigue estando justificada. También adoptará las medidas necesarias para modificar el anexo de la Directiva, actualizando la lista de definiciones nacionales de ente local básico a la luz de los cambios recientes en algunos Estados miembros.

Aumentar la implicación de los ciudadanos móviles de la UE en las elecciones municipales y con carácter más general en la vida política europea representa un desafío que requiere un

[30] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008es17.pdf.
[31] «Yo siempre voto» fue el principal motivo de votación, según un estudio del Parlamento Europeo http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_es.pdf.

esfuerzo conjunto de los Estados miembros, incluidos los entes locales y regionales, las instituciones de la UE, la sociedad civil y los partidos políticos. Esto es esencial para garantizar la inclusión de los ciudadanos móviles de la UE en la vida social y política de sus comunidades de acogida.

La Comisión llevará a cabo las siguientes acciones:

Mejora de los conocimientos

Con vistas a la participación de los ciudadanos de la UE en las elecciones municipales de los Estados miembros y en las elecciones europeas de 2019, la Comisión realizará una encuesta especial del Eurobarómetro sobre la participación democrática de los ciudadanos móviles de la UE en 2018. El objetivo será mejorar el ejercicio de los derechos electorales y las normas democráticas en la Unión. La Comisión intentará mejorar la recopilación de datos demográficos sobre los ciudadanos móviles de la UE a nivel regional. También encomendará a la red de académicos de derechos de ciudadanía de la UE que recopile más pruebas cualitativas sobre qué necesitan los ciudadanos móviles para participar a nivel político en las elecciones municipales y europeas y el contexto democrático, así como sobre las prácticas para fomentar la participación.

Información y concienciación

De cara a las próximas elecciones europeas, la Comisión incluirá en sus campañas de información contenidos sobre los derechos de ciudadanía de la UE, incluidos los derechos electorales. También se llevarán a cabo actividades de concienciación para promover la inscripción de votantes y la participación de los ciudadanos móviles en aquellos Estados miembros en los que se celebrarán elecciones municipales[32].

La Comisión promoverá activamente el portal «Tu Europa», donde los ciudadanos de la UE podrán acceder fácilmente a información sobre las formalidades electorales en su Estado miembro de residencia.

Facilitar el proceso de votación

Facilitar la inscripción y el sufragio reviste una importancia especial. Los estudios demuestran que los propios ciudadanos de la UE, en particular los que votan en un país distinto de su país de nacionalidad, recibirían con agrado prácticas que les facilitasen votar en estas elecciones como no nacionales (por ejemplo, cartas individuales, inscripción en línea en el censo electoral, etc.)[33].

Se promoverá la inscripción automática de votantes, en particular a través de la red de expertos de los Estados miembros en asuntos electorales.

[32] En 2018 se celebrarán elecciones municipales en Bélgica, Hungría, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, la República Checa, los Países Bajos y el Reino Unido. En 2019 le tocará el turno a Bulgaria, Grecia, Irlanda y Lituania.

[33] Véase la encuesta «Flash» del Eurobarómetro n.º 430 sobre la ciudadanía de la UE y la consulta pública de 2015 para el informe sobre la ciudadanía de la UE.

En 2018 se completará un estudio sobre el voto a distancia (incluidos el voto por correo postal y el voto electrónico). Se tendrán en cuenta otras formas de facilitar la inscripción y la votación en todo tipo de elecciones.

Finalmente, en 2018 se organizará un acto de alto nivel sobre la participación democrática con un énfasis particular en el fomento de las mejores prácticas para aumentar la participación de los jóvenes y los grupos vulnerables e infrarrepresentados.

Implicar a los agentes sociales

La Comisión tiene la intención de cooperar con el Comité de las Regiones (a través de su Comisión CIVEX[34]) y su red de autoridades regionales y locales. El objetivo es promover actividades que aumenten la participación en la vida política recopilando información sobre la experiencia de las autoridades locales y promoviendo las mejores prácticas a nivel local. La Comisión coordinará este trabajo con su red de expertos de los Estados miembros en asuntos electorales.

La Comisión abordará la cuestión de la participación política de los ciudadanos móviles de la UE, incluidas las personas con discapacidad o pertenecientes a minorías, como parte de su acto de alto nivel sobre cuestiones democráticas en 2018. La Comisión también organizó un taller sobre «generar nuestras democracias» durante su Coloquio anual sobre derechos fundamentales en noviembre de 2017. El objetivo era contribuir a las prácticas para fomentar la implicación política de las mujeres y el compromiso con una mayor igualdad de género, así como el empoderamiento de las mujeres en las elecciones europeas.

La Comisión seguirá utilizando el programa de *Derechos, Igualdad y Ciudadanía* para financiar proyectos que promuevan la inclusión y la participación efectivas de los ciudadanos móviles de la UE en sus países de acogida, incluida la participación en elecciones municipales. Estos proyectos son llevados a cabo por organizaciones de toda la UE y llegan a un gran número de ciudadanos móviles de la UE.

[34] Comisión de Ciudadanía, Gobernanza, Asuntos Institucionales y Exteriores del Comité de las Regiones.

ANEXO

Cuadros de datos

Cuadro 1.1: Inscripción de ciudadanos de la UE para elecciones municipales*

	El Estado miembro informa de la aplicación de la inscripción automática para las elecciones municipales **(datos de los Estados miembros)**	Población del Estado miembro en edad de votar (15 años o más) el 1.1.2016 **(datos de Eurostat de 2016)**	Número de ciudadanos de la UE (mayores de 15 años) residentes en el Estado miembro el 1.1.2016 **(datos de Eurostat de 2016)**	Número de ciudadanos de la UE declarados con derecho a voto en las elecciones municipales **(datos de los Estados miembros)**	Número de ciudadanos de la UE inscritos para votar en las elecciones municipales **(datos de los Estados miembros)**	Porcentaje de ciudadanos de la UE (mayores de 15 años) inscritos para votar en las elecciones municipales el 1.1.2016 **(datos de Eurostat y de los Estados miembros)**	Porcentaje de ciudadanos de la UE inscritos para votar en las elecciones municipales **(datos de los Estados miembros)**	Ciudadanos de la UE en edad de votar respecto de la población con derecho a voto del EM (%)
Finlandia	x	4 591 285	80 608	81 062	81 062	-	100,0	1,76
Letonia	x	1 668 697	5 523	15 452	15 452	-	100,0	0,33
Países Bajos	x	14 179 348	405 499	430 985	430 985	-	100,0	2,86
Hungría	(x)	8 406 037	79 865	105 061	104 805	-	99,8	0,95
Malta	x	372 514	14 021	14 021	14 021	100,0	100,0	3,76
Lituania	x	2 464 811	4 528	4 870	4 524	99,9	92,9	0,18
Dinamarca	x	4 746 977	168 754	178 909	113 773	67,4	63,6	3,55
Irlanda		3 687 782	318 565	323 460	78 648	24,7	24,3	8,64
Francia		54 431 181	1 328 334	1 248 807	279 488	21,0	22,4	2,44
Luxemburgo		481 358	189 921	159 485	28 342	14,9	17,8	39,46
Bélgica		9 389 775	744 658	765 490	104 683	14,1	13,7	7,93
Portugal	x	8 880 498	96 391		12 992	13,5	-	1,09
Grecia		9 226 985	180 025	19 413	19 413	10,8	100,0	1,95

* *Según datos de Eurostat correspondientes a 2016 sobre población por grupo de edad, sexo y nacionalidad [migr_pop1ctz], extraídos el 31.10.17 y datos proporcionados por los Estados miembros*

Cuadro 1.2 Resumen de los datos de ciudadanos móviles de la UE**

	Número de ciudadanos de la UE (15 años o más) residentes en el Estado miembro el 1.1.2016 **(datos de Eurostat de 2016)**	Número de ciudadanos de la UE declarados con derecho a voto en las elecciones municipales **(datos del Estado miembro)**	Número de ciudadanos de la UE inscritos para votar en las elecciones municipales **(datos del Estado miembro)**	Porcentaje de ciudadanos de la UE inscritos para votar en las elecciones municipales **(datos del Estado miembro)**	Población del Estado miembro en edad de votar (15 años o más) el 1.1.2016 **(datos de Eurostat de 2016)**	Ciudadanos de la UE en edad de votar respecto de la población con derecho a voto del EM (%)	Número de ciudadanos de la UE inscritos como candidatos en las elecciones municipales **(datos del Estado miembro)**	Porcentaje de ciudadanos de la UE que se presentaron como candidatos elegidos en elecciones municipales
País								
Bélgica	744 658	765 490	104 683	14,1	9 389 775	7,93		
Bulgaria	12 544				6 155 578	0,20		
República Checa	183 497				8 930 127	2,05		
Dinamarca	168 754	178 909	113 773	67,4	4 746 977	3,55	65	9,2
Alemania	3 437 834	1 885 464*			71 294 558	5,33		
Estonia	14 188				1 104 499	1,28		
Irlanda	318 565	323 460	78 648	24,7	3 687 782	8,64		
Grecia	180 025	19 413	19 413	10,8	9 226 985	1,95		
España	1 731 468	2 074 248			39 414 699	4,39	1 913	
Francia	1 328 334	1 248 807	279 488	21,0	54 431 181	2,44		
Croacia	12 438				3 579 197	0,35		
Italia	1 281 928				52 383 692	2,45		
Chipre	96 362				708 781	13,60		
Letonia	5 523	15 452	15 452	279,8	1 668 697	0,33	10	20,0
Lituania	4 528	4 870	4 524	99,9	2 464 811	0,18	5	20,0
Luxemburgo	189 921	159 485	28 342	14,9	481 358	39,46	225	7,6
Hungría	79 865	105 061	104 805	131,2	8 406 037	0,95	41	12,2
Malta	14 021	14 021	14 021	100,0	372 514	3,76	9	22,2
Países Bajos	405 499	430 985	430 985	106	14 179 348	2,86		
Austria	525 361				7 444 897	7,06		
Polonia	21 898				32 258 354	0,07		
Portugal	96 391		12 992	13,5	8 880 498	1,09		
Rumanía	46 434		40.846		16 695 321	0,28	53	15
Eslovenia	16 697				1 757 798	0,95		
Eslovaquia	47 747				4 594 209	1,04		
Finlandia	80 608	81 062	81 062	100,6	4 591 285	1,76		
Suecia	265 042				8 133 874	3,26	419	20,8
Reino Unido	2 677 936				53 795 166	4,98		

**18 años de edad y más en los estados federados de Baviera, Berlín, Brandemburgo, Bremen, Hesse, Baja Sajonia, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania Palatinado, Sajonia y Sajonia-Anhalt*

*** Según datos de Eurostat correspondientes a 2016 sobre población por grupo de edad, sexo y nacionalidad [migr_pop1ctz], extraídos el 31.10.17 y datos proporcionados por los Estados miembros*

Cuadro 1.3 Resumen de las contribuciones cualitativas presentadas por los Estados miembros al cuestionario utilizado para elaborar este informe

	Medidas para ayudar a los ciudadanos	¿Adoptan los Estados miembros medidas de información para ayudar a los ciudadanos móviles?	¿Existen acciones e iniciativas para promover la participación en la vida política?	¿Conoce las dificultades prácticas/ los comentarios de los ciudadanos no nacionales?	Información actualizada sobre la legislación nacional	¿Ha entrado en vigor una nueva legislación sobre la transposición de la Directiva 94/80/CE desde enero de 2011?	¿Es necesario actualizar el anexo de la Directiva 94/80/CE referente a «entes locales básicos»?	¿Han cambiado las normas nacionales sobre restricciones a los ciudadanos no nacionales que ocupan puestos ejecutivos?
PAÍS								
BÉLGICA		**GL**	**GL Bruselas**	**NO**				
BULGARIA								
REPÚBLICA CHECA		**NO**	**NO**	**NO**				
DINAMARCA		**SÍ**	**NO**	**n.d.**		**SÍ**	**SÍ**	
ALEMANIA		**GL**	**GL**	**n.d.**				
ESTONIA								
IRLANDA		**SÍ**	**SÍ**	**n.d.**			**SÍ**	
GRECIA		**GL**	**SÍ**	**NO**				
ESPAÑA		**S/GL**	**GL**	**NO**				
FRANCIA								
CROACIA								
ITALIA		**SÍ**	**n.d.**	**n.d.**		**SÍ**		
CHIPRE								
LETONIA		**SÍ**	**NO**	**NO**				
LITUANIA		**SÍ**	**S/GL**	**NO**				
LUXEMBURGO		**SÍ**	**SÍ**	**NO**		**SÍ**		
HUNGRÍA		**SÍ**	**n.d.**	**n.d.**		**SÍ**	**SÍ**	**SÍ (eliminadas)**
MALTA		**SÍ**	**S/GL**	**NO**		**SÍ**		
PAÍSES BAJOS		**NO**	**NO**	**NO**			**SÍ**	
AUSTRIA		**S/GL**	**S/GL**	**NO**				
POLONIA								
PORTUGAL								
RUMANÍA		**SÍ**	**n.d.**	**NO**		**SÍ**	**NO**	**SÍ (eliminadas)**
ESLOVENIA		**SÍ**	**S/GL**	**NO**		**SÍ**	**SÍ**	
ESLOVAQUIA		**GL**	**N/GL**	**NO**				
FINLANDIA		**SÍ**	**NO**	**NO**		**SÍ**		
SUECIA		**S/GL**	**SÍ**	**NO**		**n.d.**		
REINO UNIDO		**SÍ**	**NO**	**NO**		**SÍ**	**SÍ**	

Leyenda y notas

GL: Las actividades han sido implementadas por el gobierno local

S/GL: Las actividades son competencia del gobierno central y del local y ambos las llevan a cabo

N/GL: Las actividades son competencia del gobierno central y local, pero solo las lleva a