COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(94) 38 final

Bruselas, 23.02.1994

94/0034 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

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

---

(presentada por la Comisión)

Indice

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Observaciones generales

I. Alcance del problema

1. Estadísticas
2. Entes locales de los Estados miembros
3. Situación jurídica

II. Antecedentes históricos

III. El apartado 1 del artículo 8 B del Tratado

1. Normas generales
a) Regulación mínima
b) Principio de igualdad
c) Libertad para elegir el Estado de ejercicio del sufragio activo
d) Condiciones de ciudadanía y residencia
e) Elecciones locales contempladas

2. Excepciones

IV. Subsidiariedad y proporcionalidad

B. Comentarios a los artículos

Artículo 1: Objeto de la Directiva
Artículo 2: Definiciones
Artículo 3: Derecho de sufragio activo y pasivo
Artículo 4: Residencia
Artículo 5: Causas de inelegibilidad
Artículo 6: Incompatibilidades
Artículo 7: Inscripción a instancia del interesado y obligatoriedad del voto
Artículo 8: Ejercicio del derecho de sufragio activo
Artículo 9: Ejercicio del derecho de sufragio pasivo
Artículo 10: Vías de recurso
Artículo 11: Información a los electores
Artículo 12: Excepciones
Artículo 13: Derechos adquiridos

TEXTO DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Observaciones generales

I. Naturaleza y alcance del problema

1. Estadísticas

Hoy día, cerca de cinco millones de ciudadanos de la Unión residen en un Estado miembro del que no son naturales.

Están establecidos en otros Estados miembros alrededor de 130.000 belgas, 40.000 daneses, 290.000 alemanes, 360.000 griegos, 470.000 españoles, 300.000 franceses, 630.000 irlandeses, 1,2 millones de italianos, 11.000 luxemburgueses, 240.000 neerlandeses, 840.000 portugueses y 400.000 británicos.

El número de ciudadanos europeos que residen en un Estado miembro del que no son naturales se eleva a unos 541.000 en Bélgica, 27.000 en Dinamarca, 1,3 millones en Alemania, 50.000 en Grecia, 240.000 en España, 1,3 millones en Francia, 62.000 en Irlanda, 150.000 en Italia, 105.000 en Luxemburgo, 163.000 en los Países Bajos, 29.000 en Portugal y aproximadamente 880.000 en el Reino Unido[1]

Alrededor de 4 millones de estos ciudadanos carecen del derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro en el que residen y del que no son nacionales. Otros 2,6 millones han perdido tal derecho en su Estado miembro de origen por residir en otro. Asimismo, 1,6 millones de ciudadanos de la Unión deben presentarse personalmente en su Estado miembro de origen para poder votar en las elecciones municipales.

2. Los entes locales

a) Sin ánimo de entrar en detalles, podemos, no obstante, citar una serie de elementos que, en cada Estado miembro, caracterizan a los entes locales[2]:

- la existencia de un territorio propio, que, con frecuencia, comparte con el Estado del que constituye una circunscripción administrativa;

- el reconocimiento de cierto grado de autonomía[3] por la constitución o la ley, ya sea mediante una cláusula general de competencia o una serie de atribuciones específicas; en muchos Estados miembros, los entes locales no sólo ejercen competencias por cuenta propia, sino también, debido a un desdoblamiento funcional, por cuenta del Estado;

- la existencia de un órgano representativo elegido por sufragio universal y directo;

---

(1) Fuente: EUROSTAT, Estadísticas demográficas, 1992.

(2) Véase Alain Delcamp, "Les institutions locales en Europe", París 1990, p. 41

(3) Véase, a modo de ejemplo, el artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local acordada en el Consejo de Europa en 1985

- un determinado grado de tutela jurídica, como mínimo legislativa, y de control por la Administración del Estado[4]. En la mayoría de los casos, la ley fija las normas de composición de sus órganos y las condiciones de nombramiento de sus miembros, sus competencias y recursos, en particular financieros, para ejercerlas, así como las disposiciones para ejercer posibles controles.

b) Además, podemos clasificar estos entes locales en función del lugar que ocupan en la organización politico-administrativa de cada Estado miembro. A este respecto, cabe establecer una distinción entre entes locales básicos y entes locales subordinados:

aa) Los entes locales básicos son las autoridades más próximas a los ciudadanos. En virtud de la constitución o de la ley, están dotados de cierto grado de autonomía y tienen a su cargo la parte fundamental de las tareas de la Administración local. Dichos entes tienen su propio territorio, sus propias instituciones democráticas y sus propios servicios administrativos.

Se trata de los siguientes entes administrativos: Bélgica: *commune/gemeente/Gemeinde*; Dinamarca: *primærkommune, amtskommune; Alemania: Gemeinde, Kreis;* Grecia: *koinotis, dimos; España: municipio;* Francia y Luxemburgo: *commune;* Irlanda: *county, county borough, urban district, non-county borough, town;* Italia: *comune; Países Bajos: gemeente;* Portugal: *conselho, municipio;* Reino Unido: *county, district, metropolitan district, London borough* y en Escocia, *region y island authority*.

Tanto el número como las dimensiones de los entes locales básicos son sumamente variables entre un Estado miembro y otro:

---

(4) Véanse, a modo de ejemplo, los artículos 8 y 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local

Cuadro 1: Número y dimensión de los municipios[5]

Estado miembro	Número	Dimensión media	Minimo	Máximo
Bélgica	589	16.890	2.500 (5 %)	470.000
Dinamarca	276	18.600		503.000
Alemania[6]	8.592	7.050		2.068.300
Grecia	5.761	1.740	< 500 (53 %)	885.730
España	8.150	4.780	< 500 (60 %)	3.100.500
Francia	36.600	1.580	< 500 (61 %)	2.152.000
Irlanda	88	39.750		502.700
Italie	8.000	7.190	< 1000 (22 %)	2.816.400
Luxemburgo	118	3.200		74.400
Países Bajos	700	21.270	< 5000 (10 %)	700.000
Portugal	305	33.890		829.600
Reino Unido	444	129.040	< 75.000	810.000

5 Véase Jacques Ziller, Administrations comparées, Les systèmes politico-administratifs de l'Europe de Douze, Paris 1993, p.180

6 Las cifras son anteriores a la reunificación alemana.

Cuadro 2 : Comparación entre el número y la población de los municipios [7]

Estado miembro	Población total (cifra redondeada)	> 10.000 habitantes		1000 a 10.000 hab.		< 1000 hab.	
		%	Número	%	Número	%	Número
B	9.000.000	51,0	303	49	286	-	-
DK	5.000.000	18,5	45	82,5	227	1,0	3
D	80.000.000	13,1	1.105	50	4.250	38,9	3.145
EL	11.000.000	1,5	91	18,5	1.114	80,0	4.817
E	38.000.000	6,7	547	33	2.689	60,3	4.914
F	57.000.000	2,3	765	19,3	6.886	78,4	28.782
IRL	3.000.000	3,8	21	30,6	171	65,6	558
I	56.000.000	16,0	1.292	62,0	5.006	22,0	1.776
L	400.000	5,0	5	48,0	61	47,0	60
NL	14.000.000	51,0	367	48,0	340	1,0	7
P	10.000.000	74,0	203	26,0	72	-	-
UK	56.000.000	100,0	481				

7 Véase Jacques Ziller, Administrations comparées, ág. 181

bb) Los entes locales subordinados se encuentran, a primera vista, aún más próximos a los ciudadanos, ya que están, material e institucionalmente, subordinados a los entes básicos; cuentan, por consiguiente, con escasas atribuciones y se presentan, en general, como subdivisiones de aquéllos[8].

Se trata de los distritos o localidades en determinados estados federados alemanes (*Stadtbezirke, Gemeindebezirke, Ortsbezirke, Ortschaften, Ortsteile*)[9], de los consejos de vecindad o comunidad en Grecia, de los barrios o las secciones en Italia (*circoscrizioni*), de las *entidades locales menores* en España, de las secciones y los distritos en Francia (*sections de communes, arrondissements)*[10], de los consejos de barrio en los Países Bajos (*deelgemeenten*), de las parroquias en Portugal (*freguesias*) y de las parroquias y comunidades en el Reino Unido (*parishes, communities)*[11].

3.Situación jurídica

a) El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales

El derecho de sufragio activo y pasivo se basa, en general, en los requisitos de nacionalidad y residencia; dependiendo de la tradición política del Estado miembro correspondiente, se exige uno de tales requisitos o ambos. Mientras que, en aquellos Estados en cuya tradición juridico-política han influido considerablemente el Derecho romano y la revolución francesa, es determinante la nacionalidad, en el Reino Unido, por motivos históricos, e Irlanda, se concede mayor importancia a la condición de residencia.

Hasta ahora, la mitad de los Estados miembros reservaban el derecho de sufragio activo y pasivo, en virtud de su constitución, a sus propios nacionales (Bélgica [art. 4, apdo. 2], Alemania [art. 20], Grecia [art. 51], Francia [art. 3], Italia [art. 48] y Luxemburgo [art. 52, 107]).

Tres Estados miembros (España, Portugal y Reino Unido) conceden el derecho de voto únicamente a ciertos extranjeros. En Portugal y el Reino Unido, ello se explica por los vínculos históricos que les unen a otros países: en el Reino Unido, pueden votar y ser

---

(8) Obviamente, la "proximidad", las atribuciones y el régimen jurídico no son los mismos en todos los Estados miembros. Las autoridades subordinadas están más próximas en el Reino Unido (*parishes* en Inglaterra y *communities* en el País de Gales y Escocia) y en Portugal *(freguesias)*. En Francia, las "sections de communes" gozan de personalidad jurídica.

(9) Baden-Württemberg, Baviera, Hesse, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sarre, Schleswig-Holstein y ciudades Estado de Bremen, Berlín y Hamburgo. Todos los nuevos estados federados alemanes no han establecido aún nuevas corporaciones municipales.

(10) Únicamente las ciudades de París, Lyon y Marsella están divididas en "arrondissements".

(11) Las "parishes" sólo existen en Inglaterra. Se puede asimilar a las mismas las "communities" del País de Gales. En Escocia, la institución de "communities" es facultativa.

elegidos todos los ciudadanos de la República de Irlanda y todos los ciudadanos de la Commonwealth. Portugal reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo, en condiciones de reciprocidad, a los nacionales de los países de habla portuguesa; en la práctica, esta norma se aplica exclusivamente a los brasileños. En España, se concede el derecho de sufragio activo, en condiciones de reciprocidad, a los residentes extranjeros, pero, al no existir acuerdos bilaterales o no haber entrado éstos en vigor[12], esta norma aún no es de aplicación.

Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos otorgan, en distintas condiciones, el derecho de sufragio activo y pasivo a todos los residentes extranjeros.

En Irlanda, todos los residentes, sean o no irlandeses, reciben exactamente el mismo trato (art. 2 de la "Electoral Amendment Act" de 1985).

En Dinamarca y los Países Bajos, los residentes que no sean nacionales han de cumplir una serie de requisitos específicos para poder votar o ser elegidos. En ambos Estados miembros, se exige a estas personas un período mínimo de residencia en el territorio nacional (DK: 3 años [§ 1 de la Ley sobre las elecciones locales]; NL: 5 años [art. B 1 A Kieswet]). Los Países Bajos exigen, además, que el interesado tenga permiso de residencia y no esté al servicio de un país extranjero (art. B 1 A Kieswet, art. 21 Gemeentewet).

En los Estados miembros en los que los nacionales de otros países pueden votar y ser elegidos en las elecciones municipales, no existen disposiciones específicas que impidan a los interesados participar también en las elecciones locales de su país de origen.

En ocho Estados miembros, los nacionales residentes en otro país quedan privados del derecho de sufragio activo y pasivo. Los electores griegos e italianos residentes en el extranjero deben ir a su país para poder votar en las elecciones locales. Sólo en Francia y en España se mantiene íntegramente el derecho de voto de los ciudadanos que se han establecido en el extranjero.

b) Vínculos con el ente local básico

En todos los Estados miembros, toda persona que desee votar o presentar su candidatura en un ente local básico concreto con motivo de las elecciones municipales, debe haber establecido previamente vínculos específicos y estables con dicho ente.

En lo que respecta al derecho de voto, todos los Estados miembros exigen, en virtud de su legislación, que el elector tenga de forma efectiva su domicilio, su residencia principal o su residencia ordinaria[13] en el ente local básico en el que desee votar. En tres Estados miembros, los electores deben, además, haber residido en dicho ente durante un período mínimo (Bélgica: 6 meses; Alemania: entre 3 y 6 meses dependiendo de la legislación de los estados federados; Grecia: 2 años [en caso de que cambie la circunscripción electoral]). En otros Estados miembros se pide al elector que demuestre que residía en el ente local básico en una fecha de referencia dada (Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Italia,

---

(12) Concretamente, el acuerdo celebrado entre España y los Países Bajos el 23.5.1989 aún no ha entrado en vigor.

(13) El concepto británico e irlandés de "ordinary residence" es similar al de "residencia principal" contemplado en otros Estados miembros.

Luxemburgo, Portugal y Reino Unido). En siete Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Alemania, España, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), los electores han de cumplir, asimismo, una condición formal, esto es, la inscripción obligatoria en el censo de población local.

En dos Estados miembros, el derecho de voto se ejerce, en las condiciones establecidas por la legislación nacional, en el municipio de nacimiento (Grecia, Italia [únicamente para los emigrantes]). En Francia, pueden votar, asimismo, las personas que, por quinta vez consecutiva, figuren inscritas en el censo de las contribuciones directas municipales.

En relación con el derecho de sufragio pasivo, los candidatos han de demostrar, en general, la existencia de un vínculo particular con el ente local básico en el que desean ser elegidos miembros de la asamblea representativa o del ejecutivo. En la mayor parte de los Estados miembros, y de acuerdo con la información disponible, deben, para ello, probar que su domicilio o residencia principal está situado en el ente de candidatura (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido). En el Reino Unido, los interesados pueden igualmente presentar su candidatura en un ente local en el que, durante los doce meses anteriores a la fecha de referencia (10.10), han ocupado un terreno o desempeñado su principal actividad profesional. En Francia, para ejercer el derecho de sufragio pasivo, los interesados han de figurar inscritos en el censo de las contribuciones directas municipales o justificar que debían estar inscritos el 1 de enero del año de las elecciones.

c) Causas de privación del derecho de sufragio

Los regímenes de incapacidad electoral e inelegibilidad en los Estados miembros son muy diversos y reflejan diferentes tradiciones jurídicas.

aa) Incapacidades electorales

Son varias las causas por las que puede privarse a un elector del derecho de sufragio activo mediante decisión individual:

En 10 Estados miembros, la incapacidad puede resultar de una condena penal. Irlanda y Dinamarca constituyen la excepción, aunque en Irlanda, las personas internadas legalmente en un establecimiento penitenciario han de figurar en el censo electoral del lugar en el que residirían si no se encontraran privadas de libertad. Como siguen siendo titulares del derecho de voto, los reclusos pueden ejercer dicho derecho si se encuentran en libertad el día de las elecciones. En Dinamarca no hay motivo legal alguno que permita privar a un elector de su derecho de sufragio activo por causa de sanción penal.

Otros motivos de incapacidad electoral son la indignidad moral en Italia y la condena por "corrupt or illegal practice" en el Reino Unido.

En 10 Estados miembros, los mayores de edad sujetos a tutela o curatela o los enfermos mentales carecen de derecho de sufragio activo; Italia es la única excepción. En el Reino Unido, la incapacidad puede resultar del hecho de que a los enfermos mentales internados en hospitales se les considera carentes de residencia. En Irlanda, la situación de los enfermos mentales internados en hospitales se equipara en general a la de los reclusos. Por el contrario, en Dinamarca, sólo se priva del derecho de sufragio activo a las personas incapacitadas legalmente.

(3)

Las decisiones en materia de incapacidad electoral revisten distinta importancia en los Estados miembros:

El elector condenado a una sanción penal puede verse privado de su derecho de sufragio activo de forma automática, por imperativo legal, o por decisión específica del juez. En Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Portugal, la condena por ciertos delitos lleva automáticamente consigo la incapacidad electoral. En el Reino Unido, la condena a una pena privativa de libertad origina automáticamente la incapacidad electoral. En cambio, en Alemania y, en ciertos supuestos, en España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal, se exige resolución específica del juez. En Irlanda, la incapacidad electoral obedece a que el elector internado en un centro penitenciario se encuentra privado de su "residencia ordinaria".

Por otro lado, los regímenes nacionales se pueden clasificar en función de los motivos que justifican la privación del derecho de sufragio activo. En algunos Estados miembros (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido), la incapacidad electoral está ligada, en principio, a la condena a determinadas penas mínimas o a tipos concretos de infracción (delitos). En otros (Alemania, Grecia y Portugal), la privación sólo se impone, en principio, en caso de comisión de una serie de infracciones enumeradas en la ley. En Francia y los Países Bajos, la ley enumera, con carácter excepcional, unos supuestos previstos en el Código penal cuya comisión puede entrañar la pérdida del derecho de sufragio activo. En España, la decisión al respecto depende exclusivamente de la libre apreciación judicial, facultad discrecional de la que, en determinados supuestos, también disfruta el juez francés, luxemburgués, holandés y portugués.

En principio, la sujeción a tutela o curatela, así como el internamiento de un enfermo mental, entrañan automáticamente la incapacidad electoral. En el Reino Unido, los enfermos mentales internados pierden su condición de residentes. En Dinamarca, el internamiento en un hospital psiquiátrico no lleva consigo la privación del derecho de sufragio activo. En España y Portugal, la incapacidad electoral debe declararse expresamente. En Italia, los mayores de edad sujetos a tutela o curatela poseen el derecho de sufragio activo, pues el legislador ha suprimido las restricciones antes en vigor reconocidas en la Constitución. En el Reino Unido, los enfermos mentales pueden ejercer su derecho de voto en los "intervalos lúcidos".

En todos los Estados miembros, es el juez el que impone las penas; sin embargo, las decisiones en materia de tutela, curatela o internamiento son a veces competencia de las autoridades administrativas.

En cuanto a la importancia de las resoluciones extranjeras, parece que, en principio, las condenas penales impuestas por un tribunal extranjero no pueden entrañar incapacidad electoral en el Estado miembro de origen. No obstante, el Reino Unido constituye una excepción a esta regla y, para la normativa británica, el hecho relevante es que la persona se encuentre en prisión, o en libertad de forma ilegal, y no que la pena haya sido impuesta por un juez nacional o extranjero.

En la medida en que las resoluciones judiciales en materia civil sean ejecutivas, conforme al derecho internacional privado, estas decisiones pueden entrañar incapacidad electoral en Alemania y Grecia y, en determinados supuestos, en Bélgica y Francia. En los Países Bajos, sólo el juez nacional puede privar a los electores de su derecho de sufragio activo.

bb) Inelegibilidad

En cuanto a los principios generales, es preciso distinguir entre tres tipos de régimen de inelegibilidad:

En Bélgica, Italia y los Países Bajos, las causas de inelegibilidad son idénticas a las de incapacidad electoral.

En otros Estados miembros (Dinamarca, Alemania, Francia y Luxemburgo), aun aplicándose las mismas causas que en la incapacidad, se prevén causas específicas de inelegibilidad.

Por fin, hay un tercer grupo de Estados (Grecia, España, Irlanda, Portugal y Reino Unido) en los que las causas de inelegibilidad se regulan con independencia de las que motivan la incapacidad electoral. En Irlanda, la condena penal lleva consigo la inelegibilidad únicamente durante el período de cumplimiento de una pena privativa de libertad de más de seis meses impuesta por un tribunal irlandés.

Por lo que al fondo respecta, deben diferenciarse dos soluciones:

Determinadas sanciones penales pueden conllevar la inelegibilidad en Bélgica, Alemania, Grecia, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido.

Según la legislación alemana, irlandesa, italiana y británica, en principio son inelegibles las personas declaradas en quiebra y consideradas indignas, por otros motivos, de ocupar un cargo electivo. En Dinamarca, son inelegibles los condenados por actos que, en opinión general, les hagan indignos de ocupar el cargo de concejal. La inelegibilidad derivada de una condena no se declara hasta después de las elecciones, sin que ésta pueda alegarse para impedir que alguien se presente como candidato a las mismas.

d) Requisitos formales

En todos los Estados miembros, los ciudadanos han de cumplir, antes de las elecciones, determinados requisitos formales que les permiten ejercer sus derechos de sufragio activo y pasivo en un término municipal o circunscripción determinados y para unas elecciones determinadas.

aa) Ejercicio del derecho de sufragio activo

Por lo general, para ejercer el derecho de sufragio activo, los ciudadanos han de figurar en el censo electoral de la circunscripción o término municipal correspondiente. Por lo que respecta a las condiciones de inscripción en el censo, cabe diferenciar 4 tipos de régimen: mientras que en Francia y Grecia se sigue el sistema de inscripción a instancia del interesado, en Italia y España la inscripción en el censo electoral se realiza de oficio. En los demás Estados miembros, salvo Portugal, se inscribe de oficio a los electores en el censo, pero, con carácter excepcional, determinadas categorías de personas pueden inscribirse mediante solicitud a tal fin. En Portugal se aplica, en principio, el sistema de solicitud individual, pero la administración ha de inscribir de oficio en la lista electoral a todos los electores de que tenga constancia.

En varios Estados miembros en los que la inscripción en el censo se realiza de oficio (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), el

censo electoral se elabora, por lo general, a partir de los datos que figuran en otro registro público, que suele ser el censo de población o el registro civil. Sin embargo, en el Reino Unido e Irlanda se inscribe de oficio a los electores a partir de toda la información que haya recabado el "registration officer" y, en concreto, de una encuesta realizada en cada hogar. Naturalmente, en los Estados miembros en los que la inscripción se realiza a petición del interesado, los electores han de facilitar a las autoridades competentes, en el momento en que realicen la solicitud, toda la información y los justificantes necesarios.

En algunos Estados miembros (Dinamarca, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido), los censos electorales se revisan periódicamente. En la mayoría de estos países, el período de revisión es de un año; en Italia, los censos electorales se revisan dos veces al año. En Bélgica, Alemania y Países Bajos se establece un nuevo registro de electores antes de cada elección.

En casi todos los Estados miembros, ha de publicarse la lista de electores antes de su aprobación definitiva. Bélgica y Países Bajos constituyen la excepción a esta norma: en ambos países, los electores tienen derecho a informarse sobre si figuran o no en el censo electoral.

En caso de denegación de la inscripción, los electores de todos los Estados miembros pueden interponer un recurso. En varios países (Bélgica, Dinamarca, Alemania, España, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido), los electores han de interponer un recurso administrativo antes de poder dirigirse a los tribunales.

bb) Ejercicio del derecho de sufragio pasivo

Por lo general, las personas elegibles han de facilitar a la administración, cuando depositan su candidatura, determinados datos y pruebas relativos a su situación individual.

II. Antecedentes históricos

1. El apartado 1 del artículo 8 B del Tratado es, en cierto modo, el resultado de un debate político que se remonta a principios de la década de los setenta. Se hizo entonces patente que los millones de trabajadores emigrantes que, junto con sus familias, habían abandonado los países mediterráneos para establecerse en los países industrializados de Europa occidental y septentrional no volverían a su país de origen, sino que permanecerían definitivamente en el de acogida. Si consideramos el número de inmigrantes italianos y, posteriormente, griegos, españoles y portugueses, cabe decir que se trataba fundamentalmente de un movimiento migratorio intracomunitario. Dado el carácter definitivo de la inmigración, algunos plantearon la cuestión de si la Comunidad debía limitarse a garantizar a los inmigrantes intracomunitarios el derecho de residencia y determinados derechos sociales o si debía ir más allá y concederles también determinados derechos políticos, en particular, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales.

2. En 1974, el Consejo Europeo de París encomendó a un grupo de trabajo que estudiara las condiciones en las que los ciudadanos de los Estados miembros podrían ejercer los "derechos especiales". Sin embargo, en 1975, un informe de la Comisión, en el que, entre otras cosas, se proponía reconocer el derecho de voto en las elecciones municipales, no fue bien acogido por el Consejo[14]. No obstante, esta sugerencia de la Comisión fue retomada por el Parlamento Europeo que, entre 1977 y 1983, ejerció una constante presión política[15].

En 1985, el Comité Adonnino, creado por el Consejo Europeo de Fontainebleau, recomendó al Consejo Europeo de Milán que prosiguiera el debate, si bien recordó que el tema era competencia de los Estados miembros. En 1986, a petición del Parlamento Europeo[16], la Comisión le presentó el informe sobre el derecho de los ciudadanos de los Estados miembros a votar en las elecciones municipales[17].

Respondiendo a la insistente solicitud del Parlamento Europeo (Informe Vetter de 1987)[18], la Comisión presentó, en 1988, una propuesta de Directiva sobre derecho de voto de los ciudadanos de los Estados miembros en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia[19], propuesta que se modificó en 1989[20]. Con motivo de los trabajos de la Conferencia intergubernamental sobre la unión política, el Consejo suspendió el debate de esta propuesta. El Tratado de la Unión Europea consagra, en el apartado 1 de su artículo 8 B, el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia.

---

(14) Entre 1976 y 1979, el COREPER debatió, sin ningún resultado, un informe y un anteproyecto de resolución

(15) Resolución sobre la atribución de derechos especiales a los ciudadanos (DO C 299, de 12.12.1977, p. 26); Informe Macciochi (DO C 184, de 12.7.1983, p. 28)

(16) Resolución del Parlamento Europeo, DO C 345 de 31.12.1985, p 82.

(17) Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento nº 7/1986.

(18) DO C 13 de 18.1.1988, p. 33

(19) DO C 246 de 20.9.1988, p. 3

(20) DO C 290 de 18.11.1989, p. 4

En 1992, el Consejo de Europa aprobó el "Convenio sobre la participación de los extranjeros en los asuntos públicos a nivel local", que han firmado algunos Estados miembros (Dinamarca, Italia y Reino Unido) y que, en su artículo 6, trata del derecho de sufragio activo y pasivo de todos los residentes extranjeros[21].

---

(21) "(1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 9, las partes se comprometen a reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a todo residente extranjero, siempre que éste cumpla las mismas condiciones que las aplicables a los nacionales y haya, además, residido de forma legal y habitual en el Estado correspondiente durante los cinco años anteriores a las elecciones.
(2) Los Estados contratantes podrán, no obstante, declarar, al presentar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, su intención de limitar la aplicación del apartado 1 al derecho de sufragio activo."

III. El apartado 1 del artículo 8 B del Tratado

1. Normas generales

a) Al igual que el apartado 2 del artículo 8 B, el apartado 1 no tiene por objeto aproximar, de forma global, las legislaciones de los Estados miembros relativas a las elecciones municipales, sino que persigue una finalidad claramente menos ambiciosa y más concreta: eliminar los obstáculos jurídicos que, en la legislación de los diversos Estados miembros, impiden que los ciudadanos de la Unión puedan ejercer, de manera efectiva, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residen, aun cuando no posean la nacionalidad del mismo. Por consiguiente, es necesario, ante todo, sustituir el requisito de nacionalidad por el de ciudadanía de la Unión. La normativa comunitaria debe, pues, limitarse al mínimo estrictamente necesario para alcanzar tal objetivo.

b) Al igual que el apartado 2 del artículo 8 B, el apartado 1 dispone que los ciudadanos que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales disfrutarán del derecho de sufragio activo y pasivo "en las mismas condiciones" que los nacionales, consagrando así el principio de igualdad de trato de los ciudadanos de la Unión nacionales y no nacionales. Con arreglo a este principio, las situaciones idénticas o similares han de quedar sujetas al mismo régimen, y sólo aquellas que difieran pueden justificar un trato desigual. Por consiguiente, los ciudadanos no nacionales no deben estar sujetos a condiciones específicas, a menos que la diferencia de trato de nacionales y no nacionales esté justificada por problemas específicos planteados por los no nacionales.

c) El apartado 1 del artículo 8 B consagra, asimismo, la libertad de los ciudadanos interesados para participar o no en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia. Por consiguiente, estos ciudadanos habrán de manifestar su voluntad. Únicamente cuando lo hayan hecho, estarán sujetos, en algunos Estados miembros de residencia, a la obligación general de voto. Por lo demás, es obvio que este artículo no afecta al derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de origen si éste se mantiene.

d) Además del principio de igualdad, el apartado 1 del artículo 8 B incluye dos elementos clave, la condición de ciudadanía de la Unión y la de residencia. Mientras que la primera se precisa en la "Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro" que figura en anexo al Tratado, el concepto de residencia no se define en este texto. Dada la falta de aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en la materia, no resulta oportuno definir de manera uniforme el concepto de residencia en la presente Directiva, al objeto de garantizar, en la medida de lo posible, condiciones equitativas para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos nacionales y no nacionales.

e) Dada la gran diversidad de los regímenes administrativos y electorales de los Estados miembros, el concepto de "elecciones municipales" requiere ciertas aclaraciones. De hecho, existen diferencias a este respecto entre las nueve versiones lingüísticas del Tratado. Los

textos inglés *(municipal elections)*[22], español *(elecciones municipales)*[23], francés *(élections municipales)*[24], italiano *(elezioni communali)*, neerlandés *(gemeenteratsverkiezingen)*[25] y portugués *(eleiçoes municipais)* del Tratado se refieren exclusivamente al primer nivel de la organización politico-administrativa. En cambio, los textos danés *(kommunale valg)*[26], alemán *(Kommunalwahlen)*[27] y griego *(dimotikes kai koinotikes ekloges)* del Tratado engloban, además, un segundo nivel de la Administración local.

Es, pues, importante precisar el carácter de la votación, los cargos electivos considerados y el nivel de la Administración local contemplado.

- En lo que respecta al carácter de la votación, es evidente que el apartado 1 del artículo 8 B, al igual que el apartado 2, sólo se refiere a las elecciones por sufragio universal y directo. Por consiguiente, este artículo no trata de las elecciones dentro del órgano representativo local, como, por ejemplo, la elección del alcalde por los concejales en Francia, o dentro del ejecutivo colegiado local, como, por ejemplo, el colegio de "échevins" en Bélgica o el "Magistrat" alemán. En particular, no cabe considerar elección municipal a efectos de lo previsto en este artículo la designación, en determinados Estados miembros, de delegados ("grandes electores") por parte de los concejales para la elección de una asamblea parlamentaria a nivel nacional o la participación de los concejales elegidos, como tales, en dicha elección.

---

(22) Véase la definición legal de la "Representation of the People Act" de 1983 (art. 191(1)). En general, la ley británica e irlandesa distingue entre "Parliamentary elections" y "Local government elections"; estas últimas engloban las elecciones en todos los niveles de la Administración local (parishes, districts, counties). De acuerdo con la "Municipal Reform Act" de 1835, las "municipal corporations" estaban integradas por los habitantes de un "borough". Con la "Local Government Act" de 1972, los "boroughs" fueron absorbidos por los "districts".

(23) Véase el título III (Disposiciones especiales para las elecciones municipales) de la Ley orgánica de 19.6.1985; la elección de los diputados provinciales se rige, sin embargo, por el título V de dicha Ley (Disposiciones especiales para la elección de los diputados provinciales).

(24) Véase el título IV del "Code électoral" ("Dispositions spéciales à l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris"); la elección de los miembros de los Consejos Generales de los diversos departamentos se rige, en cambio, por el título III. En Bélgica, el legislador ha establecido una distinción entre elecciones "legislativas", "provinciales" y "municipales".

(25) Véase la sección II de la Ley electoral neerlandesa (Kieswet): "De verkiezing van de leden van de Twede Kamer der Staten General, van de provinciale staten en van de gemeenteraden".

(26) La Ley relativa a las elecciones municipales se aplica a los municipios primarios y segundarios y reconoce, de hecho, el derecho de sufragio activo y pasivo a todos los extranjeros que residan en Dinamarca desde hace, como mínimo, tres años.

(27) Véase, por ejemplo, la "Kommunalwahlgesetz" de Renania del Norte-Westfalia; la legislación de los estados federados alemanes en la materia sigue aplicándose a los municipios (Gemeinden) y distritos (Kreise). Al ratificar el Tratado, Alemania ha modificado su Ley Fundamental en este sentido (art. 28, apdo. 1).

- De ello se desprende que el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado sólo se refiere a los cargos elegidos directamente por el electorado local. En la práctica, se trata, en todos los Estados miembros, de los miembros del órgano representativo local y, en algunos Estados miembros, del presidente y, en su caso, los demás miembros, del ejecutivo local.

- En relación con el nivel de la Administración local contemplado, el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado se refiere, sin lugar a dudas, a las elecciones en el nivel básico existente en todos los Estados miembros. Participar en tales elecciones es el más importante de los derechos que confiere este artículo a los ciudadanos de la Unión. En los Estados miembros en los que existen también entes locales subordinados, el Tratado se aplica, asimismo, a la elección de los representantes de los mismos por sufragio universal y directo.

2. **Excepciones**

Conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 8 B, toda excepción debe estar justificada por problemas específicos de un Estado miembro, referirse exclusivamente a las condiciones de ejercicio de los derechos consagrados en dicho artículo y tener carácter provisional.

Dichos problemas específicos se deben, sobre todo, a la existencia de una proporción especialmente elevada de nacionales de otros Estados miembros, o, más concretamente, de una fuerte proporción de ciudadanos de la Unión no nacionales que han cumplido la edad mínima requerida para ser elector. Por ello, conviene tomar en consideración exclusivamente las estadísticas de residentes comunitarios que hayan cumplido la edad mínima y analizar la proporción de estos electores con respecto al conjunto del electorado. Actualmente, esta proporción se sitúa, en promedio, entre un 0,3% y un 6%, aproximadamente, del conjunto de los ciudadanos de la Unión residentes en la misma.

Únicamente en un Estado miembro, la proporción de residentes comunitarios en edad de votar rebasa con creces la registrada en los demás Estados miembros, situándose en torno al 29% del electorado.

Más concretamente, en dicho Estado miembro, la proporción de residentes comunitarios oscila entre el 30% y el 54% en 21 municipios y entre el 20% y el 30%, en 38 municipios. En la capital del Estado, la proporción es del 41,2%. Por consiguiente, en el 50% de los municipios, la proporción de residentes comunitarios es superior al 20%.

Habida cuenta del principio de igualdad de voto, es necesario asegurarse de que toda solución que constituya una excepción se aplique de forma general a todos los municipios del Estado miembro correspondiente. No resulta aceptable aplicar regímenes diferentes a los diversos municipios, por ejemplo, en función de la proporción de los electores a que se refiere el artículo 3 con respecto al conjunto del electorado.

(4)

IV. Subsidiariedad y proporcionalidad

Siendo de competencia exclusiva de la Comunidad, la presente propuesta de Directiva tiene por objeto el oportuno respeto de las obligaciones que para la Comisión se derivan del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 8 B. Respetando el espíritu de proporcionalidad, la Comisión propone que las modalidades previstas en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 8 B adopten la forma de directiva, limitándose su contenido a lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo expuesto en dicho precepto.

B. Comentarios a los artículos

Artículo 1: Objeto de la Directiva

El artículo 1 define el ámbito de aplicación de la presente Directiva, teniendo en cuenta el objeto del apartado 1 del artículo 8 B del Tratado CE.

1. El apartado 1 precisa que la presente Directiva se ocupa tan sólo de los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales y de su derecho a participar en las elecciones municipales de dicho Estado. En consecuencia, este texto no tiene por objeto armonizar de forma global los regímenes electorales de los Estados miembros.

De ello se desprende, en primer lugar, que la presente Directiva no afecta, en concreto, a las disposiciones nacionales sobre derecho de sufragio activo y sufragio pasivo de los nacionales en su Estado miembro de origen.

Asimismo, el apartado 1 pone de relieve que la presente Directiva se refiere sólo a las elecciones municipales y no a las regionales o nacionales. Del apartado 1 del artículo 8 B se desprende que dichas elecciones municipales únicamente interesan a los entes locales básicos y sus subdivisiones.

2. El segundo apartado especifica que la presente Directiva no afecta a las disposiciones de los Estados miembros que establezcan las condiciones que permiten a sus propios nacionales ejercer en ellos sus derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, aunque dichas personas residan fuera del territorio de dichos Estados.

Dado que el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado CE garantiza el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia sin que ello sustituya al derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de origen, en el supuesto de que la legislación interna permita conservar tal derecho, el apartado 3 consagra la libertad de los ciudadanos de la Unión para decidir si desean o no participar en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia.

Por consiguiente, los ciudadanos de la Unión que conserven su derecho de sufragio activo y pasivo en su Estado miembro de origen, pese a residir fuera del territorio nacional, podrían participar en las elecciones municipales, tanto de su Estado miembro de residencia como de origen. Admitir que estos ciudadanos voten dos veces en elecciones diferentes no menoscaba el principio con arreglo al cual toda persona dispone de un solo voto, que, en teoría, se ejerce exclusivamente en una misma votación. Al tratarse de dos operaciones jurídica y

políticamente diferenciadas en dos Estados miembros, el "voto paralelo" no restaría validez a las elecciones municipales de los mismos. Desde el punto de vista político, no sólo conviene propiciar la integración de los residentes no nacionales en la sociedad en la que viven, sino también respetar los vínculos que siguen uniéndoles a su país de origen. Cabe añadir, asimismo, que el presente planteamiento evita todo efecto disuasorio innecesario y facilita, en la medida de lo posible, el ejercicio del derecho de voto en el Estado miembro en el que los interesados residen realmente.

Habida cuenta de los vínculos específicos y estables que, de acuerdo con la legislación de los diversos Estados miembros, han de existir, en general, entre los entes locales básicos y los ciudadanos de la Unión que deseen votar o presentarse como candidatos en ellos por residir en los mismos, la incidencia real del "voto paralelo" será, sin embargo, muy limitada. Al asimilar los períodos de residencia del interesado en otros Estados miembros al período de residencia en el Estado miembro de acogida, el artículo 4 de la presente Directiva reducirá aún más dicha incidencia real.

Por otra parte, intentar impedir el "voto paralelo" requeriría un mecanismo burocrático de intercambio de información entre Estados miembros. Ahora bien, dada la organización descentralizada de las elecciones municipales, sería especialmente difícil establecer tal mecanismo y garantizar su correcto funcionamiento. Teniendo en cuenta que sólo cuatro Estados miembros (Grecia, España, Francia e Italia) mantienen el derecho de voto de los nacionales que residan fuera de su territorio, implantar dicho mecanismo burocrático para toda la Unión Europea iría en contra del principio de proporcionalidad. En vista de la multitud de elecciones municipales que, en distintas fechas, tienen lugar en los Estados miembros, sería imposible impedir, de forma rápida y eficaz, a los ciudadanos interesados votar tanto en el Estado miembro de residencia como en el de origen.

3. Dado que el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado sólo reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos de la Unión, el segundo apartado excluye del ámbito de la presente Directiva el derecho de sufragio activo y pasivo de los nacionales de terceros países en las elecciones municipales. Así pues, la presente Directiva no menoscaba tal derecho cuando exista en virtud de la legislación interna, en concreto, en Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos. Lo mismo cabe decir del derecho de sufragio activo y pasivo de que disfrutan en el Reino Unido los nacionales de los países independientes de la Commonwealth. La presente Directiva no pretende, en absoluto, ni obligar a los Estados miembros en los que no exista tal derecho a reconocerlo ni impedir que lo hagan.

Artículo 2: Definiciones

1. Al objeto de precisar el alcance de los derechos consagrados en el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado, es importante definir el nivel de la organización política y administrativa del Estado miembro de residencia en el que los ciudadanos de la Unión interesados podrán ejercer tales derechos. Al hacerlo, la presente Directiva evita recurrir a la terminología empleada en la legislación nacional (por ejemplo, al concepto de ayuntamiento, municipio o distrito).

En pro de la coherencia terminológica, en particular con respecto al artículo 198 A del Tratado, la presente Directiva emplea el concepto de "ente local básico" para designar la institución administrativa que, con arreglo a la legislación interna, constituye la base de la organización política y administrativa de cada Estado miembro.

En todos los Estados miembros, estas instituciones administrativas disfrutan, ya sea en virtud de la constitución, ya sea por ley, de cierto grado de autonomía política y administrativa en relación con el Estado. Habitualmente, esta autonomía se reconoce por medio de una cláusula general de competencia o de atribuciones específicas en determinados ámbitos. Merced a dicha autonomía, los entes locales básicos gestionan bajo su propia responsabilidad ciertos asuntos públicos de interés local. Obviamente, las competencias de dichos entes se limitan a su propio territorio. Es importante distinguir entre los entes locales básicos y las autoridades del Estado que, a raíz de una organización descentralizada del Estado, se hacen cargo de una serie de prestaciones a nivel local. No obstante, hay que tener presente que los entes locales básicos constituyen, con frecuencia, una circunscripción administrativa del Estado y que el ejecutivo municipal, con motivo de un desdoblamiento funcional, representa también al Estado o, en todo caso, ejerce determinadas atribuciones del mismo.

En todos los Estados miembros, dichos entes cuentan con órganos elegidos mediante sufragio universal y directo. En general, se trata de una asamblea representativa que disfruta fundamentalmente de la facultad de deliberación y cuyo mandato tiene una duración entre 4 y 6 años. Además, los entes locales básicos disponen, en todos los Estados miembros, de órganos ejecutivos unipersonales o de carácter colegiado (Bélgica, determinados estados federados alemanes, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal) cuyas atribuciones, composición y forma de designación varían considerablemente.

Si bien dichos entes pueden dividirse, en función de la legislación de cada Estado miembro, en entidades administrativas subordinadas que disponen de competencias específicas y órganos elegidos mediante sufragio universal directo, éstas se consideran parte integrante de aquéllos.

Los entes locales básicos y sus posibles subdivisiones a que se refiere el apartado 1 del artículo 2 se enumeran, por Estado miembro, en la lista incorporada en anexo a la presente Directiva.

2. Dadas las importantes divergencias existentes entre las Administraciones locales de los Estados miembros, y teniendo en cuenta las diferentes versiones lingüísticas del apartado 1 del artículo 8 B del Tratado, es necesario definir el concepto de elecciones municipales. Debemos ser conscientes de que, en cualquier caso, este concepto podrá ser interpretado, si es necesario, de manera uniforme por el Tribunal de Justicia. Desde el punto de vista político, conviene garantizar a los ciudadanos interesados una participación política sustancial en el nivel local básico de su Estado miembro de residencia. Al mismo tiempo, se garantizan las condiciones mínimas de reciprocidad que deben existir en la materia entre los Estados miembros.

a) En primer lugar, el apartado 2 abarca expresamente las elecciones a los órganos representativos locales y, dependiendo de la legislación de cada Estado miembro, la elección de su presidente y, si el ejecutivo es de carácter colegiado, los demás miembros del gobierno local.

b) En segundo lugar, la definición de elecciones municipales engloba sólo las elecciones mediante sufragio universal y directo, excluyendo las elecciones que se celebren en el órgano representativo o el ejecutivo local. En este contexto, es interesante señalar que, sólo en cuatro Estados miembros (Alemania, España, Italia y Portugal), el presidente y, en su caso, los demás miembros del gobierno local

pueden ser elegidos mediante sufragio universal y directo por la población, mientras que, en otros (Dinamarca, Alemania, Grecia, Francia, Irlanda y Reino Unido), se nombran por medio de una elección interna del órgano representativo y, en otros tres (Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos), son nombrados por la Corona.

Dado que el concepto de elecciones municipales no engloba las elecciones que se celebren en el órgano representativo local y que la presente Directiva no afecta a las disposiciones legales de los Estados miembros relativas a las competencias de dichos órganos y sus miembros, la presente Directiva no se opone a que los Estados miembros en los que los cargos electivos municipales elijan, directa o indirectamente, a los miembros de un órgano parlamentario dispongan que los nacionales de otros Estados miembros que sean elegidos no podrán participar en dicha elección.

c) En lo que respecta al nivel de la Administración local contemplado, la definición se refiere exclusivamente, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado, a las elecciones en los entes locales básicos a que se refiere el apartado 1. En los Estados miembros en los que existan también entes locales subordinados, el Tratado se aplica, asimismo, a las elecciones de sus representantes por sufragio universal y directo.

3. Para definir el Estado miembro de residencia, el apartado 3 de este artículo hace uso de los mismos elementos que el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado CE. En cambio, el apartado 4 define el concepto de Estado miembro de origen conforme al criterio de nacionalidad. Estas definiciones son idénticas a las de los apartados 3 y 4 del artículo 2 de la Directiva 93/109/CE, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales[28].

4. La definición de censo electoral del apartado 5 del artículo 2 no tiene en absoluto por objeto modificar, sino abarcar los diferentes tipos de registros oficiales de electores existentes actualmente en los Estados miembros, con independencia de su método de elaboración (inscripción de oficio o a instancia del interesado) y actualización (de forma permanente o no, revisión periódica o elaboración antes de cada una de las elecciones). La definición comprende asimismo la situación específica de determinados Estados miembros que, sin elaborar un censo electoral concreto, hacen constar la condición de elector en su censo de población. Este apartado no excluye que el censo electoral pueda subdividirse en función de diferentes categorías de electores. Esta definición es idéntica a la del apartado 7 del artículo 2 de la Directiva 93/109/CE.

5. Dado que la fecha en la que electores y elegibles deben cumplir los requisitos establecidos en materia de sufragio activo y pasivo no es la misma en todos los Estados miembros, el apartado 6 del artículo 2 renuncia a toda armonización, introduciendo el concepto de día de referencia, que se define por remisión a la normativa del Estado miembro de residencia. Como no se trata de aproximar los regímenes electorales de los Estados miembros, la definición se hace asimismo extensiva a la situación de aquellos que establecen diversos días de referencia. Esta definición es idéntica a la del apartado 8 del artículo 2 de la Directiva 93/109/CE.

---

[28] DO L 329 de 30.12.1993, p. 34

6. Al definir el concepto de declaración formal, el apartado 7 del artículo 2, renunciando a aproximar los regímenes de los Estados miembros, se refiere a las distintas formas de declaración existentes en ellos. Así, puede tratarse de una "statutory declaration" en la legislación británica o de una "eidesstattliche Versicherung" (declaración jurada) en la alemana. Según esta definición, lo esencial es, en primer lugar, que la declaración pueda depositarse ante la autoridad competente a que se refieren los artículos 8 y 9 de la presente Directiva. Además, debe tratarse de una declaración que, en caso de inexactitud, pueda dar lugar a las sanciones previstas para el supuesto en la legislación del Estado miembro de residencia. Se pedirá a los Estados miembros que, al incorporar este texto a sus legislaciones, precisen la forma en la que deberá hacerse esta declaración. Esta definición es idéntica a la del apartado 9 del artículo 2 de la Directiva 93/109/CE.

Artículo 3: Derecho de sufragio activo y pasivo

En el marco establecido por el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado CE, el artículo 3 establece las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia. El día en que deben cumplirse las condiciones exigidas para ser elector o elegible podrá ser, según la legislación de dicho Estado, bien el de las elecciones, bien cualquier otro día de referencia. Naturalmente, para determinar si los días de referencia para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo son idénticos, se estará a lo dispuesto por cada uno de los Estados miembros.

1. Teniendo en cuenta que el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado CE define el concepto de ciudadanía de la Unión y que en la Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, aneja al Tratado de la Unión Europea, se explica esta definición, la letra a) del artículo 3 remite, pura y simplemente, al párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado CE. No obstante, el artículo 3 tiene en cuenta el hecho de que las normas sobre adquisición y posesión de nacionalidad en los Estados miembros no se derivan del Tratado CEE, sino del ordenamiento nacional de cada uno de ellos.

De ello se desprende, en particular, que la determinación de la nacionalidad de los originarios de países y territorios de ultramar, en el sentido del apartado 3 del artículo 227 del Tratado, corresponde exclusivamente a la legislación del Estado miembro con el que dichos territorios mantengan lazos particulares. En consecuencia, las personas originarias de tales países y territorios que posean la nacionalidad de un Estado miembro en virtud de su legislación, pero residan en otro, tendrán en este último el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Así, corresponde a cada Estado miembro señalar quiénes deben considerarse nacionales del mismo, si ello es necesario para aplicar la presente Directiva.

Por el contrario, la presente Directiva no regula la situación de los originarios de países y territorios de ultramar que carezcan de la nacionalidad de un Estado miembro, ni tampoco la de aquellos que residan en el Estado miembro metropolitano. Esta norma sólo se refiere al derecho de sufragio activo y pasivo en un Estado miembro distinto de aquel cuya nacionalidad se posee.

2. En el marco de lo previsto por el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado CE, la letra b) del artículo 3 lleva a la práctica el principio de igualdad entre electores nacionales y electores comunitarios y, al mismo tiempo, el principio de mínima interferencia en los regímenes electorales de los Estados miembros, según los cuales las demás condiciones

exigidas para ejercer el sufragio activo y pasivo se centran en la mayoría de edad electoral y la residencia.

Aparte del requisito de ciudadanía de la Unión, el de residencia en el Estado miembro en el que se ejerce el voto o se presenta la candidatura constituye el segundo elemento clave de la garantía que ofrece el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado CE. Este requisito pone de manifiesto el vínculo entre el derecho de libre circulación y el de residencia previsto en el artículo 8 A del Tratado. Dado que este último no precisa el concepto de residencia, frente al de ciudadanía, no hay necesidad de definirla de forma uniforme en la presente Directiva. Por ello, los artículos 3 y 5 omiten tal definición, lo que permite el respeto absoluto del principio de igualdad de condiciones entre los electores y elegibles nacionales, por un lado, y los comunitarios, por otro. Al mismo tiempo, la Directiva no afecta en modo alguno a los regímenes electorales de los Estados miembros a este respecto.

Tampoco resulta oportuno determinar, de manera uniforme, un período mínimo de residencia en el territorio nacional del Estado miembro de acogida. De la interpretación del Tratado se deriva que el concepto de residencia se caracteriza por elementos cualitativos y no cuantitativos. En este contexto, cabe señalar que la Conferencia intergubernamental no aceptó todas las sugerencias en este sentido[29]. Desde el punto de vista político, es importante resaltar que la imposición de un período mínimo de residencia privaría a un número considerable de ciudadanos de la Unión del derecho de sufragio activo y pasivo en su Estado miembro de residencia. Pese a carecer de tales derechos políticos, estos ciudadanos estarían, no obstante, sujetos a las mismas obligaciones que todos los demás habitantes de su municipio, por ejemplo, en materia de impuestos municipales. Al igual que éstos, estarían también vinculados por las resoluciones que adoptase el órgano representativo o el ejecutivo en el ejercicio de las competencias locales, resoluciones que influirían en su vida diaria. Finalmente, la correcta integración de los ciudadanos comunitarios exige que puedan tomar parte no sólo en las actividades económicas y sociales de su ente local de residencia, sino también en los asuntos políticos, asumiendo su parte de responsabilidad en los temas públicos locales.

3. En cambio, el artículo 3 no afecta a las condiciones administrativas exigidas en los Estados miembros para que un elector pueda ejercer su derecho de voto en un municipio o circunscripción determinados en las elecciones de que se trate, o para que un elegible pueda presentar su candidatura en una lista o en una circunscripción determinadas con ocasión de unas elecciones concretas. Estas condiciones tienen por objeto garantizar una preparación y un desarrollo adecuados de las actividades electorales y consisten esencialmente en la necesidad de residir en la circunscripción o municipio de voto y, en su caso, en un plazo mínimo de residencia. Lo mismo cabe afirmar de los requisitos administrativos que deben cumplir los candidatos y que afectan, en concreto, a la forma de designación, necesidad de

---

(29) Un primer proyecto de la Presidencia disponía, en el apartado 2 de su artículo C, que, entre las condiciones de ejercicio de este derecho, definidas conforme al artículo F, figurase, en particular, un período mínimo de residencia. La Conferencia intergubernamental tampoco aceptó el texto presentado por la Comisión (SEC(91) 500 = Conf. UP 1740/91): "Todo ciudadano de la Unión disfutará (...) del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y las elecciones europeas en el lugar en el que resida habitualmente desde hace, como mínimo, [...] años"

demostrar determinados pormenores y plazos de presentación de las candidaturas. Se sobreentiende que todo elector o elegible comunitario que desee participar efectivamente en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia debe acatar las disposiciones nacionales aplicables en la materia a los nativos del mismo.

4. Atendiendo a los supuestos de inelegibilidad contemplados en el artículo 5, el artículo 3 establece que el derecho de sufragio activo y pasivo sólo se reconocerá conforme a las demás disposiciones de la presente Directiva.

Artículo 4: Residencia

El artículo 4 trata de la condición de residencia, sin definirla de manera uniforme sino, por el contrario, remitiendo a la legislación de los Estados miembros, lo cual hace posible un absoluto respeto del principio de igualdad de condiciones entre los electores y elegibles nacionales, por un lado, y los electores y elegibles comunitarios, por otro.

1. En caso de que la legislación del Estado miembro exija que se pruebe un período mínimo de residencia en el territorio electoral, el objetivo del artículo 4 es eliminar toda discriminación de electores y elegibles comunitarios que pueda derivarse del hecho de que, en la práctica, a los no nacionales puede resultarles difícil cumplir este requisito y a los nacionales bastante fácil. En consecuencia, en el artículo 4 se asimila el periodo de residencia en otros Estados miembros, por ejemplo, en el de origen, al de residencia en el Estado miembro donde vaya a votarse o presentarse la candidatura.

2. De acuerdo con la legislación de los Estados miembros, la condición de residencia remite, en general, al lugar geográfico habitual de permanencia del interesado en el Estado miembro correspondiente, sin tener en cuenta otros posibles períodos de residencia en otros Estados miembros. Partiendo de ahí, el artículo 4 pretende evitar toda discriminación inversa de los electores y elegibles nacionales, que podría originar el hecho de que hayan de demostrar que su residencia principal se encuentra en el municipio de votación, mientras que los demás ciudadanos de la Unión podrían votar o ser elegidos por tener en él su única residencia en ese Estado miembro, aunque, en la práctica, sea una residencia secundaria, puesto que su centro permanente de interés está en otro Estado miembro, en concreto el de origen. En el supuesto de que la legislación del Estado miembro exija que la residencia principal esté situada en el territorio electoral, el artículo 4 establece que se compruebe el cumplimiento de tal requisito atendiendo a todas las demás residencias que, en su caso, el interesado pueda tener en otros Estados miembros.

3. Dado que el artículo 4 sólo se ocupa de los requisitos que deben cumplirse para ser titular del derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia, lo dispuesto en su primer párrafo no afecta en modo alguno a las condiciones concretas que regulen en cada Estado miembro el ejercicio de tales derechos en un término municipal o circunscripción determinados en las elecciones de que se trate y que, normalmente, exigen un período mínimo de residencia en dicho término municipal o circunscripción. Estas condiciones están, normalmente, justificadas por las exigencias administrativas que impone la correcta elaboración del censo electoral y la correcta preparación de las elecciones. Si bien es cierto que dichos períodos mínimos de residencia varían entre un Estado miembro y otro y son, en ocasiones, mayores para el ejercicio del sufragio pasivo, en general no superan un año.

Artículo 5: Causas de inelegibilidad

1. El artículo 5 sólo se ocupa de la inelegibilidad, es decir, las causas por las que los ciudadanos de la Unión, debido a una resolución individual en materia penal o civil, no pueden ser legalmente elegidos. Por el contrario, el régimen de incompatibilidades, regulado por el artículo 6, se refiere a la imposibilidad legal de acumular el mandato de cargo electivo municipal en el Estado miembro de residencia con otros cargos en el Estado miembro de origen.

2. Dado que la inelegibilidad puede obedecer a una decisión concreta en materia penal o civil adoptada por las autoridades judiciales o administrativas de los Estados miembros de origen o de residencia, y que, a falta de convenios internacionales, tales decisiones judiciales no suelen ser ejecutivas en el Estado miembro de residencia, el artículo 5 faculta a los Estados miembros para aplicar el principio de acumulación de los regímenes de inelegibilidad de ambos Estados. Tal solución no es incompatible con el principio comunitario de no discriminación; en efecto, como se trata de impedir los riesgos de falseamiento que podrían derivarse de la falta de armonización entre los regímenes de inelegibilidad vigentes en los Estados miembros, puede considerarse que este sistema se inscribe en las "modalidades" que incumbe determinar al Consejo conforme al apartado 1 del artículo 8 B del Tratado.

Desde el punto de vista material, la posibilidad de acumulación está justificada, ya que el Estado miembro de residencia puede considerar oportuno que una persona privada de su derecho de sufragio pasivo en su Estado miembro, normalmente por mor de una decisión dictada por el juez, no pueda recobrar este derecho por el mero hecho de residir en otro Estado miembro. Para salvaguardar la reputación de los órganos representativos y, en su caso, los gobiernos municipales, puede resultar conveniente evitar que un ciudadano de la Unión privado de su derecho de sufragio pasivo pueda presentarse o hacer campaña para las elecciones municipales del Estado miembro de residencia. Es evidente que el riesgo de atentado contra la honorabilidad de los órganos municipales elegidos es más acentuado y conspicuo por lo que al sufragio pasivo se refiere que en relación con el sufragio activo.

Cierto es que los regímenes nacionales de incapacidad electoral son muy distintos entre sí, pero el principio de acumulación se inspira en la idea de que todos ellos respetan, cada uno a su manera, los principios generales del Estado de Derecho, así como el principio democrático, por lo que nada se opone a que el Estado miembro de residencia reconozca una decisión de privación de derechos decretada en el Estado de origen.

3. Para llevar a la práctica el sistema facultativo de acumulación previsto en el apartado 1, el apartado 2 del artículo 9 permite al Estado miembro de residencia exigir al ciudadano interesado que, al presentar su candidatura, adjunte un certificado de su Estado miembro de origen en el que se haga constar que no es inelegible en dicho Estado o que las autoridades administrativas no tienen constancia de tal inelegibilidad. El apartado 2 del artículo 5 permite al Estado miembro de residencia declarar inadmisible cualquier candidatura que no vaya acompañada de dicho certificado. Como el apartado 2 del artículo 9 establece una condición formal, el apartado 2 del artículo 5 hace posible asimismo un control puramente formal que, en la mayoría de Estados miembros, se realizará antes de las elecciones. Con todo, este apartado no modifica en modo alguno el régimen de causas de inelegibilidad de algunos Estados, conforme al cual el control sólo puede realizarse después de las elecciones. Dada la importancia política de las causas de inelegibilidad, parece

conveniente que, en la medida de lo posible, la declaración de inadmisibilidad de la candidatura se dicte antes de la apertura de la campaña electoral.

4. Dado que la corporación local participa también en el ejercicio del poder del Estado y la salvaguarda de los intereses generales en el territorio del ente local básico, según han sido definidos por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa al apartado 4 del artículo 48 y al artículo 55 del Tratado, los Estados miembros pueden establecer, sin perjuicio del Derecho comunitario, que sólo sus nacionales sean elegibles para el cargo de jefe o miembro del ejecutivo del ente local básico. Los miembros del ejecutivo local reciben, por consiguiente, el mismo trato, con independencia de que se elijan directa o indirectamente.

Artículo 6: Incompatibilidades

1. El apartado 1 constituye un ejemplo de aplicación del principio de igualdad y no discriminación entre electores nacionales y comunitarios; en él se especifica que el artículo 6 no afectará a los regímenes de incompatibilidad vigentes en los Estados miembros. Concretamente, el artículo 6 no altera en absoluto los regímenes de algunos Estados miembros en los que las incompatibilidades constituyen, en virtud de disposiciones legales, causa de inelegibilidad y se oponen, por tanto, a que los interesados se presenten candidatos en las elecciones municipales.

2. A fin de plasmar íntegramente el principio de igualdad entre todos los ciudadanos de la Unión, con independencia de su nacionalidad, el apartado 2 permite a los Estados miembros disponer que la condición de cargo electivo municipal no nacional sea, asimismo, incompatible con los cargos desempeñados en otro Estado miembro y equivalentes a aquellos que, en virtud de la legislación nacional, supongan incompatibilidad. Esta solución está justificada por la situación particular de los interesados. Puede resultar necesario evitar que el ejercicio de un cargo electivo municipal en el Estado miembro de residencia entre en conflicto con determinadas funciones que el interesado pueda desempeñar en el Estado miembro de origen; en particular, cabe preguntarse si una misma persona puede representar correctamente, al mismo tiempo, a los electores municipales en su Estado de residencia y en el de origen.

Artículo 7: Inscripción a instancia del interesado y obligatoriedad del voto

1. A fin de respetar la libertad de los ciudadanos de la Unión para decidir si desean o no participar en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia, el apartado 1 del artículo 7 dispone que los electores a que se refiere el artículo 3 no sean inscritos en el censo electoral del Estado de residencia en tanto no hayan manifestado su voluntad. La importancia de este trámite radica ante todo en su repercusión en el caso de que el voto sea obligatorio, como ocurre actualmente en varios Estados miembros.

2. En los Estados miembros en que el voto es obligatorio, los electores comunitarios que, haciendo uso de su libertad de votar en el Estado miembro que deseen, se hayan inscrito en el censo electoral del Estado miembro de residencia quedarán sujetos a esta misma obligación en virtud del apartado 2 del artículo 7, y ello para salvaguardar el principio de igualdad entre electores nacionales y comunitarios.

Artículo 8: Ejercicio del derecho de sufragio activo

1. El apartado 1 del artículo 9 se ocupa del plazo establecido para presentar ante la autoridad competente del Estado miembro de residencia la petición de inscripción en el censo electoral; se trata de interferir lo menos posible en el régimen electoral de los Estados miembros que, a este respecto, muestran grandes diferencias.

En aquellos Estados en los que se realiza una revisión periódica del censo electoral, los electores comunitarios podrán solicitar su inscripción durante este período. Fuera del mismo, no será posible solicitarla, salvo en casos excepcionales y en las mismas condiciones previstas para los ciudadanos nacionales.

En los Estados en los que el censo electoral se elabora normalmente antes de las elecciones, lo que suele hacerse de oficio, los electores comunitarios deberán disfrutar de un plazo suficiente para solicitar su alta en el censo antes de su cierre. Los Estados miembros deberán fijar dicho plazo al incorporar la Directiva a sus legislaciones nacionales teniendo en cuenta, por un lado, los intereses legítimos de los electores y, por otro, el interés del buen desarrollo administrativo de las elecciones.

2. El apartado 2 del artículo 8 trata de las pruebas que el elector comunitario debe presentar en apoyo de su solicitud de inscripción y, a este respecto, remite a las mismas condiciones aplicables a los electores nacionales. Sin embargo, para comprobar que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 3, los electores comunitarios deben adjuntar una serie de pruebas adicionales. Para facilitar en la medida de lo posible el ejercicio del derecho de voto en el Estado miembro de residencia, dichas pruebas se limitarán al mínimo imprescindible. Además, este régimen de pruebas ha de basarse en la confianza en las declaraciones realizadas por los ciudadanos interesados. De ahí que el apartado 2 del artículo 8 sólo exija que el interesado presente una declaración formal en la que se hagan constar una serie de datos determinados que permitan al Estado miembro de origen identificarle sin dificultad y comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 3.

A fin de facilitar en mayor medida la identificación de las personas que soliciten su inscripción en el censo electoral, el Estado miembro de residencia estará facultado, en virtud del apartado 3, para exigir una sola prueba suplementaria.

3. En un espíritu de respeto a la libertad de opción de los electores a que se refiere el artículo 3 y a los regímenes electorales de los Estados miembros, el apartado 3 del artículo 8 dispensa a los interesados de trámites administrativos innecesarios y facilita, al mismo tiempo, la tarea de los Estados miembros que actualizan de forma periódica el censo electoral. Así, los electores contemplados en el artículo 3, una vez hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en el Estado miembro de residencia, no estarán obligados a volver a presentar la solicitud por escrito a que se refiere el apartado 1 antes de cada elección; salvo indicación en contrario, permanecerán inscritos en el censo electoral del Estado miembro de residencia en las mismas condiciones que los electores nacionales.

Artículo 9: Ejercicio del derecho de sufragio pasivo

1. El apartado 1 del artículo 9 regula las pruebas que deben adjuntar los elegibles a que se refiere el artículo 3 al presentar la declaración de candidatura y, a este respecto, remite a las mismas condiciones que deben cumplir los elegibles nacionales. Sin embargo, para comprobar que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 3, el apartado 1 del artículo 9 exige que los candidatos comunitarios presenten ciertas pruebas específicas que, empero, deben limitarse a las estrictamente necesarias. Este apartado se ordena igual que el apartado 2 del artículo 8.

2. Para llevar a la práctica el sistema facultativo de acumulación en materia de inelegibilidad previsto en el artículo 5, el apartado 2 del artículo 9 faculta al Estado miembro de residencia para exigir al elegible comunitario, al objeto de que se admita su candidatura, un certificado emitido por las autoridades competentes de su Estado miembro de origen en el que conste que no está incurso en ninguna causa de inelegibilidad en el mismo. Si procede, sobre todo a falta de información centralizada, dicho Estado miembro puede limitarse a certificar que a las autoridades competentes del mismo no les consta dicha causa. Se sobreentiende que compete a cada Estado miembro determinar las autoridades competentes a efectos del apartado 2 y, en particular, determinar el papel que los consulados pueden desempeñar en este terreno.

Asimismo, el Estado miembro de residencia puede exigir al interesado que presente un número limitado de pruebas suplementarias que tengan por objeto, bien facilitar su identificación, bien verificar que no ejerce un cargo incompatible a efectos de lo previsto en el apartado 2 del artículo 6. Esta última prueba puede resultar interesante para los Estados miembros que hayan adoptado disposiciones en el sentido de lo establecido en el apartado 2 del artículo 6 y, en particular, para aquellos en los que, de acuerdo con la legislación interna vigente, las personas que ocupen tales cargos no puedan presentarse como candidatos.

Artículo 10: Vías de recurso

1. El procedimiento de información a los ciudadanos interesados, previsto en el apartado 1, tiene por objeto que éstos puedan elevar, en su caso, el recurso a que se refiere el apartado 2. Dado que este apartado deja a los Estados miembros en libertad para elegir

la forma que debe adoptar esta información, puede tratarse de una comunicación individual o bien aprovecharse la publicación del censo electoral. No obstante, el interesado debe estar en condiciones de tomar oportunamente nota del contenido de la misma.

2. En aplicación del principio de igualdad de condiciones entre nacionales y no nacionales, el apartado 2 dispone que los electores y elegibles a que se refiere el artículo 3 podrán presentar, si procede, los mismos recursos electorales que los nacionales del Estado miembro de residencia.

Artículo 11: Información a los electores

Dado que los electores y elegibles a que se refiere el artículo 3 deben cumplir las mismas condiciones que los nacionales y determinados requisitos específicos, sobre todo en materia de prueba, el artículo 11 tiene por objeto que las autoridades competentes informen de ello oportunamente a tales personas para que, en su caso, éstas puedan ejercer su derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de su residencia. La disposición deja a los Estados miembros entera libertad para determinar la forma más adecuada para facilitar tal información.

Artículo 12: Excepciones

1. Los problemas específicos que, a tenor del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 8 B del Tratado CE, pueden justificar el establecimiento de excepciones en un Estado miembro se derivan, sobre todo, de una proporción particularmente elevada de nacionales de otros Estados miembros. Actualmente, esta proporción se sitúa, en promedio, entre un 0,3% y un 6% del total de ciudadanos de la Unión que residen en ella. Sólo hay un Estado miembro en el que la proporción de residentes comunitarios en edad de votar supera con mucho la media apreciada en otros Estados miembros, situándose en torno al 29% del conjunto del electorado.

Ante la situación actual, en el apartado 1 se establece un umbral del 20% por encima del cual se autoriza al Estado miembro de que se trate a establecer las excepciones previstas en las letras a), b) y c). El porcentaje se calcula a partir de los datos estadísticos relativos al conjunto de ciudadanos de la Unión con mayoría de edad electoral que, en la fecha indicada, residan en dicho Estado miembro.

Según las letras a), b) y c) del apartado 1, las posibilidades de excepción se limitan a la facultad de exigir a los electores y elegibles a que se refiere el artículo 3 que demuestren un período mínimo de residencia en el Estado miembro en que vaya a votarse. En cuanto al sufragio pasivo, se ha considerado que dicho período no debe superar la duración de dos mandatos del órgano representativo municipal. Por lo que respecta al sufragio activo, el período mínimo de residencia puede ser igual a la duración de un mandato, como máximo. Además, el Estado miembro de que se trate puede adoptar, sin perjuicio del Derecho comunitario, las medidas pertinentes en materia de composición de las listas de candidatos, al objeto de facilitar la integración de los ciudadanos de la Unión no nacionales en la sociedad de su país de acogida.

2. Por otro lado, los problemas específicos de un Estado miembro determinado que, según el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado CE, justifican la adopción de disposiciones

de excepción pueden obedecer al hecho de que, en algunos Estados miembros, los nacionales de otros ya disfrutan del derecho de sufragio activo no sólo en las elecciones municipales sino también al Parlamento nacional.

En determinado Estado miembro, los ciudadanos de otro limítrofe no tienen la consideración de extranjeros y, desde 1948, disfrutan del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones generales y locales, y todo ello en las mismas condiciones formales y materiales que los propios nacionales.

En este Estado limítrofe, desde 1935 toda persona nacida en ese otro Estado miembro no tiene la consideración de extranjero. A esto se añade que la Constitución se ha modificado de forma que el legislador puede conceder el derecho de voto en las elecciones generales a los residentes no nacionales. Conforme a ello, la Ley Electoral de 1985 dispone que los ciudadanos de este Estado miembro y, según un criterio de reciprocidad, los nacionales de los demás Estados miembros tienen el derecho de sufragio activo en las elecciones nacionales.

Por todo ello, los ciudadanos de estos dos Estados miembros residentes en el territorio del otro figuran en los censos electorales para las elecciones locales y al Parlamento nacional elaborados en dichos Estados mediante procedimiento de oficio.

En tales circunstancias, está justificado que los nacionales de estos dos Estados miembros que residan en el territorio del otro Estado respectivo queden exentos de los trámites específicos previstos en los artículos 5 a 11 de la presente Directiva.

3. La cláusula de excepción del apartado 1 del artículo 8 B del Tratado de la Unión Europea sólo afecta a las modalidades de ejercicio de los derechos que se garantizan en las elecciones municipales, pero no a la garantía propiamente dicha. Por este motivo, toda excepción debe estar sujeta a revisión, razón por la que el apartado 3 de este artículo establece un régimen de informes periódicos.

Para que la Comisión, garante del Tratado, pueda verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los apartados 1 y 2, es imprescindible que los Estados miembros que establezcan las excepciones le faciliten toda la información justificativa precisa. En concreto, los Estados que se acojan a la excepción prevista en el apartado 1 deberán facilitar a la Comisión los datos estadísticos pertinentes.

Artículo 13: Derechos adquiridos

Dado que, en algunos Estados miembros, todos los ciudadanos de la Unión o los nacionales de determinados Estados miembros disfrutan ya del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales y, por consiguiente, pueden inscribirse en los censos electorales antes de que entre en vigor la presente Directiva, resulta oportuno reconocer estos derechos adquiridos y disponer que la mencionada inscripción no se verá afectada por la presente Directiva. En las primeras elecciones municipales en las que ésta sea de aplicación, los interesados no deberán ni presentar la solicitud contemplada en el artículo 7, ni aportar las pruebas específicas previstas en el artículo 8. En virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 8, esta situación podrá mantenerse con posterioridad a esas primeras elecciones municipales, si la legislación nacional vigente lo permite.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 1 de su artículo 8B,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones,

Considerando que el Tratado de la Unión Europea constituye una nueva etapa en el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa; que dicha Unión tiene, en particular, la misión de organizar de manera coherente y solidaria las relaciones entre los pueblos de los Estados miembros y que, entre sus objetivos fundamentales, se cuenta el de reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros creando una ciudadanía de la Unión;

Considerando que, a tal fin, las disposiciones del Título II del Tratado de la Unión Europea crean una ciudadanía de la Unión en beneficio de todos los nacionales de los Estados miembros, a los que se reconoce, como tales, un conjunto de derechos;

Considerando que el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia, contemplado en el apartado 1 del artículo 8B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, supone una aplicación del principio de igualdad y de no discriminación entre ciudadanos nacionales y no nacionales y es el corolario del derecho de libre circulación y residencia contemplado en el artículo 8A del Tratado;

Considerando que la aplicación del apartado 1 del artículo 8B del Tratado no implica la armonización de los regímenes electorales de los Estados miembros; que pretende, fundamentalmente, suprimir la condición de nacionalidad que se exige actualmente en la mayor parte de los Estados miembros para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo y que, además, para observar el principio de proporcionalidad expuesto en el párrafo tercero del artículo 3B del Tratado, el contenido de la normativa comunitaria en esta materia no debe exceder de lo necesario para alcanzar el objetivo del apartado 1 del artículo 8B del Tratado;

Considerando que el apartado 1 del artículo 8B del Tratado tiene por objeto que todos los ciudadanos de la Unión, tengan o no la nacionalidad de su Estado miembro de residencia,

puedan ejercer en él en igualdad de condiciones su derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y que, en consecuencia, es necesario que dichas condiciones y, en particular, las relativas a la duración y prueba del período de residencia aplicables a los no nacionales, sean iguales que las aplicables, en su caso, a los nacionales del Estado miembro de que se trate; que los ciudadanos no nacionales no deben estar sujetos a condiciones específicas a menos que, excepcionalmente, pueda justificarse un trato diferente de los nacionales y de los no nacionales por circunstancias especiales que distingan a estos últimos de los primeros;

Considerando que el apartado 1 del artículo 8B del Tratado reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia sin que dicho derecho sustituya al derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro cuya nacionalidad posea el ciudadano de la Unión; que debe respetarse la libertad de estos ciudadanos de participar o no en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia y que conviene, por consiguiente, que estos ciudadanos manifiesten su voluntad de ejercer en él su derecho de sufragio;

Considerando que la administración local de los Estados miembros es reflejo de tradiciones políticas y jurídicas diferentes y se caracteriza por una gran riqueza de estructuras; que el concepto de elecciones municipales no es el mismo en todos los Estados miembros; que conviene, por consiguiente, precisar el objeto de la Directiva definiendo el concepto de elecciones municipales; que estas elecciones abarcan las elecciones celebradas por sufragio universal y directo de los entes locales básicos y de sus subdivisiones; que se trata tanto de elecciones por sufragio universal directo de los órganos representativos municipales como de los miembros del gobierno municipal; que, en cambio, estas elecciones no abarcan las elecciones que se celebran en el seno de los órganos municipales así como las elecciones, directas o indirectas, de los miembros de una asamblea parlamentaria por parte de los cargos municipales electos;

Considerando que la inelegibilidad puede ser el resultado de una decisión individual adoptada por las autoridades del Estado miembro de residencia o del Estado miembro de origen; que, habida cuenta de la importancia política de la función de cargo electo municipal, conviene que los Estados miembros puedan adoptar las medidas necesarias para evitar que una persona privada de su derecho de elegibilidad en su Estado miembro de origen pueda gozar de este mismo derecho por el mero hecho de residir en otro Estado miembro; que este problema peculiar de los candidatos no nacionales justifica que los Estados miembros que lo consideren necesario puedan someterlos no sólo al régimen de inelegibilidad del Estado miembro de residencia, sino también a la legislación en la materia del Estado miembro de origen; que, habida cuenta del principio de proporcionalidad, basta con supeditar el derecho de sufragio únicamente al régimen de incapacidad electoral del Estado miembro de residencia.

Considerando que, dado que las atribuciones del presidente y de los miembros del gobierno de las corporaciones locales básicas suponen la participación en el ejercicio de la autoridad pública y en la salvaguardia de los intereses generales, conviene que los Estados miembros puedan reservar estas funciones a sus nacionales.

Considerando que, cuando las legislaciones de los Estados miembros prevén incompatibilidades entre la condición de cargo municipal electo y otras funciones, conviene que los Estados miembros puedan ampliar estas incompatibilidades a funciones equivalentes ejercidas en otros Estados miembros.

Considerando que, con arreglo al apartado 1 del artículo 8B del Tratado, toda excepción a las normas generales de la presente Directiva debe estar justificada por problemas específicos de algún Estado miembro y que, por su propia naturaleza, toda cláusula de excepción debe estar sujeta a revisión;

Considerando que este tipo de problemas específicos puede plantearse, en particular, cuando la proporción de ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro sin tener su nacionalidad y han alcanzado la mayoría de edad electoral supera sensiblemente la media; que un porcentaje del 20% de tales ciudadanos respecto del conjunto del electorado justificaría la adopción de disposiciones de excepción basadas en el criterio del tiempo de residencia;

Considerando que la ciudadanía de la Unión tiene por objeto integrar mejor a los ciudadanos de ésta en su país de acogida y que, en este sentido, responde a las intenciones de los autores del Tratado evitar toda polarización entre listas de candidatos nacionales y no nacionales;

Considerando que este riesgo de polarización afecta especialmente a un Estado miembro en el que el porcentaje de ciudadanos de la Unión no nacionales en edad de votar supera el 20% del conjunto de ciudadanos de la Unión con mayoría de edad electoral residentes en él y que, por consiguiente, es imprescindible que se autorice a este Estado miembro a establecer disposiciones especiales respecto a la composición de las listas de candidatos, respetando lo dispuesto en el artículo 8B del Tratado;

Considerando que debe tenerse en cuenta el hecho de que, en determinados Estados miembros, los nacionales de otros Estados miembros que residen en aquéllos gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones al Parlamento nacional y que, en consecuencia, pueden simplificarse los trámites previstos en la presente Directiva.

Considerando que determinados Estados miembros conceden ya el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a todos los ciudadanos de la Unión o a los nacionales de determinados Estados miembros; que, por consiguiente, conviene respetar estos derechos adquiridos eximiendo a dichos ciudadanos de determinados trámites establecidos en la presente Directiva.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Capítulo I: Disposiciones Generales

Artículo 1

(1) La presente Directiva establece las modalidades según las cuales los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales podrán ejercer en éste el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

(2) Lo dispuesto en la presente Directiva no afectará a las disposiciones de cada Estado miembro en relación con el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales residentes fuera de su territorio nacional, o de los nacionales de terceros países que residan en dicho Estado.

Artículo 2

A los efectos de la presente Directiva se entenderá por:

(1) "ente local básico": las entidades administrativas que figuran en el Anexo que, con arreglo a la legislación de cada Estado miembro, cuenten con órganos elegidos mediante sufragio universal directo y sean competentes para administrar, en el nivel básico de la organización política y administrativa, bajo su propia responsabilidad, determinados asuntos locales.

(2) "elecciones municipales": las elecciones por sufragio universal y directo de los miembros del órgano representativo y, en su caso, con arreglo a la legislación de cada Estado miembro, el presidente y los miembros del gobierno de un ente local básico.

(3) "Estado miembro de residencia": el Estado miembro en el que resida el ciudadano de la Unión sin ostentar su nacionalidad;

(4) "Estado miembro de origen": el Estado miembro cuya nacionalidad posea el ciudadano de la Unión;

(5) "censo electoral": el registro oficial de todos los electores con derecho de sufragio activo en un determinado ente local básico o en una de sus circunscripciones, elaborado o actualizado por la autoridad competente con arreglo a la normativa electoral del Estado miembro de residencia, o el registro de la población si menciona la condición de elector.

(6) "día de referencia": el día o los días en que los ciudadanos de la Unión deban cumplir los requisitos establecidos en la normativa electoral del Estado miembro de residencia para ser considerados electores o elegibles;

(7) "declaración formal": el acto emanado del interesado cuya inexactitud será sancionable, de conformidad con la ley nacional aplicable.

Artículo 3

Toda persona que, en el día de referencia:

a) sea ciudadano de la Unión según lo previsto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 8 del Tratado, y que

b) sin haber adquirido la nacionalidad del Estado miembro de residencia, cumpla las condiciones a las que la legislación de este último supedite el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales,

tendrá derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia, con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva.

Artículo 4

(1) Si, para tener derecho de sufragio activo o pasivo, los nacionales del Estado miembro de residencia deben residir desde un periodo mínimo en el territorio nacional, se considerará que los electores y elegibles a que se refiere el artículo 3 cumplen dicha condición cuando hayan residido en otros Estados miembros durante un periodo equivalente.

(2) Si, con arreglo a la legislación del Estado miembro de residencia, sus propios nacionales sólo pueden ser electores o elegibles en el ente local básico en donde tengan su residencia principal, los electores o elegibles a que se refiere el artículo 3 estarán también sujetos a esta condición. Su residencia principal se determinará teniendo en cuenta sus residencias en otros Estados miembros.

(3) El apartado 1 no afectará a las disposiciones de cada Estado miembro que supediten el ejercicio de sufragio activo y pasivo por parte de cualquier elector o elegible en un ente local básico concreto, a una condición de duración mínima de residencia en el territorio de dicha entidad.

Artículo 5

(1) Los Estados miembros de residencia podrán disponer que los ciudadanos de la Unión que, por resolución individual en materia civil o penal, hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en virtud de la legislación de su Estado miembro de origen, queden privados del ejercicio de ese derecho en las elecciones municipales.

(2) Podrán declararse inadmisibles las candidaturas a las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia de los ciudadanos de la Unión que no puedan presentar el certificado previsto en el apartado 2 del artículo 9.

(3) Los Estados miembros podrán disponer que únicamente sus propios ciudadanos sean elegibles para las funciones de presidente o miembro del gobierno de un ente local básico.

Artículo 6

(1) Los elegibles contemplados en el artículo 3 estarán sujetos a las condiciones de incompatibilidad aplicables, según la legislación del Estado miembro de residencia, a los nacionales de dicho Estado.

(2) Los Estados miembros podrán disponer que la condición de cargo municipal electo en el Estado miembro de residencia sea también incompatible con funciones ejercidas en otros Estados miembros, equivalentes a las que suponen una incompatibilidad en el Estado miembro de residencia.

Capítulo II: Del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo

Artículo 7

(1) El elector contemplado en el artículo 3 ejercerá su derecho de sufragio activo en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia si ha manifestado su voluntad en ese sentido.

(2) Si en el Estado miembro de residencia el voto es obligatorio, esta obligación se aplicará a los electores contemplados en el artículo 3 que se hayan inscrito en el censo electoral.

Artículo 8

(1) Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que, con suficiente antelación a las elecciones, puedan ser inscritos en el censo electoral los electores a que se refiere el artículo 3 que lo hayan solicitado.

(2) Para ser inscrito en el censo electoral, el elector a que se refiere el artículo 3 deberá aportar las mismas pruebas que un elector nacional. Deberá presentar además una declaración formal en la que conste su nacionalidad y su domicilio en el Estado miembro de residencia.

El Estado miembro de residencia podrá, además, exigir que el elector a que se refiere el artículo 3 presente un documento de identidad en vigor.

(3) El elector a que se refiere el artículo 3 que figure en el censo electoral en el Estado miembro de residencia permanecerá inscrito en el mismo, en idénticas condiciones que el elector nacional, hasta que solicite su exclusión o se proceda de oficio a la misma por haber dejado de cumplir los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho de sufragio. Si trasladare su residencia a otro ente local básico del mismo Estado miembro, dicho elector será inscrito en el censo electoral de dicho ente en las mismas condiciones que un elector nacional.

Artículo 9

(1) El elegible a que se refiere el artículo 3 deberá aportar, al presentar su candidatura, las mismas pruebas que un candidato nacional. Además, deberá presentar una declaración formal en la que consten su nacionalidad y su domicilio en el Estado miembro de residencia.

(2) El Estado miembro de residencia podrá exigir, además, que el elegible a que se refiere el artículo 3:

- presente, junto con su candidatura, un certificado de las autoridades administrativas competentes del Estado miembro de origen en el que se acredite que no se halla privado del derecho de sufragio pasivo en dicho Estado o que las mencionadas autoridades no tienen conocimiento de tal privación,

- presente un documento de identidad en vigor,

- indique en la declaración formal mencionada en el apartado 1 que no ejerce ninguna función incompatible contemplada en el apartado 2 del artículo 6,

- indique su último domicilio en el Estado miembro de origen.

Artículo 10

(1) El Estado miembro de residencia informará a los interesados del curso dado a su solicitud de inscripción en el censo electoral, o de la resolución adoptada sobre la admisibilidad de su candidatura.

(2) En caso de denegación de la inscripción en el censo electoral o de rechazo de su candidatura, el interesado podrá interponer los recursos que la legislación del Estado miembro de residencia tenga previstos, para supuestos similares, en favor de los electores y elegibles nacionales.

Artículo 11

El Estado miembro de residencia informará en tiempo y forma oportunos a los electores y elegibles a que se refiere el artículo 3 acerca de las condiciones y modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en dicho Estado.

Capítulo III: Excepciones y Disposiciones transitorias

Artículo 12

(1) Si, el 1 de enero de 1996, la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar residentes en un Estado miembro sin ostentar la nacionalidad del mismo fuese superior al 20% del conjunto de ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en él, dicho Estado miembro, no obstante lo dispuesto en la presente Directiva, podrá:

a) reservar el derecho de sufragio activo a los electores a que se refiere el artículo 3 que residan en dicho Estado miembro durante un período mínimo que no podrá ser superior a la duración de un mandato del órgano representativo municipal;

b) reservar el derecho de sufragio pasivo a los elegibles a que se refiere el artículo 3 que residan en dicho Estado miembro durante un período mínimo que no podrá ser superior a la duración de dos mandatos de dicho órgano y

c) tomar las medidas pertinentes en cuanto a la composición de las listas de los candidatos con objeto, en particular, de facilitar la integración de los ciudadanos de la Unión no nacionales.

(2) Si, el 1 de enero de 1996, la legislación de un Estado miembro dispone que los nacionales de un Estado miembro que residan en otro Estado miembro tienen en este último derecho de sufragio activo respecto al parlamento nacional de dicho Estado y pueden ser

inscritos, a dicho efecto, en el censo electoral exactamente en las mismas condiciones que los electores nacionales, el primer Estado miembro podrá, no obstante a lo dispuesto en la presente Directiva, no aplicar a dichos nacionales los artículos 5 a 11 de la misma.

(3) A más tardar el 31 de diciembre de 1998 y en lo sucesivo cada 6 años, la Comisión presentará al Consejo y al Parlamento Europeo un informe en el que comprobará si persisten los motivos que hayan justificado el reconocimiento, a los Estados miembros de que se trate, de una excepción con arreglo al apartado 1 del artículo 8B del Tratado y propondrá, en su caso, que se efectúen las adaptaciones pertinentes.

Los Estados miembros que adopten disposiciones de excepción con arreglo a los apartados 1 y 2 presentarán a la Comisión todos los datos justificativos precisos.

Artículo 13

Los ciudadanos de la Unión que, el 1 de enero de 1996, disfruten ya del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia y figuren en el censo electoral de dicho Estado no estarán sujetos a los trámites contemplados en el artículo 8 con ocasión de las primeras elecciones municipales a las que se pueda aplicar la presente Directiva con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14.

Capítulo VI: Disposiciones Finales

Artículo 14

Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva antes del 1 de enero de 1996.

Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

Artículo 15

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Artículo 16

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

El Presidente

ANEXO

a la Directiva por la que se establecen 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

A efectos del apartado 1 del artículo 2 de la presente Directiva, se entenderá por ente local básico:

* **en Dinamarca:**
- *amtskommune, København kommune, Frederiksbergs kommune,*
- *primaerkommune,*

* **en Bélgica:**
- *commune / gemeente / Gemeinde*

* **en Alemania:**
- *kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis; Kreis;*
- *Gemeinde, Bezirk in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin;*
- *Stadt-, Gemeinde-, oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften,*

* **en Grecia:**
- *κοινότης (koinotis),*
- *δήμος (dimos),*

* **en España:**
- *municipio,*
- *entidad de ámbito territorial inferior al municipal,*

* **en Francia:**
- *commune,*
- *arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne, section de commune,*

* **en Irlanda:**
- *county, county borough*
- *urban district, non-county-borough, town,*

* **en Italia:**
- *comune,*
- *circoscrizione,*

* **en Luxemburgo:**
- *commune,*

* **en los Países Bajos:**
- *gemeente,*
- *deelgemeente*

* **en Portugal:**
- *conselhos, municipios,*
- *freguesias,*

* **en el Reino Unido:**
- *counties in England and Wales, regions in Scotland,*
- *districts, metropolitan districts, London boroughs, Isles authorities;*
- *parishes in England, communities in Scotland and Wales.*

* * * * *

ISSN 0257-9545

COM(94) 38 final

DOCUMENTOS

ES **01 06**

N° de catálogo : CB-CO-94-045-ES-C

ISBN 92-77-65313-2

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
L-2985 Luxemburgo