



EL VOTO DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS ESPAÑOLAS: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

ANGEL RODRÍGUEZ

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Málaga*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. 1. Evolución del ordenamiento de la UE. 2. Evolución de los ordenamientos de los Estados miembros. 3. La lógica de la gradualidad. 4. Recapitulación. III. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA. 1. El escaso interés en la ampliación del derecho de sufragio de los ciudadanos UE residentes en España. 2. El art. 13.2 CE. 3. Las reformas estatutarias. 4. La legislación autonómica sobre consultas populares.- IV. PROPUESTAS DE REFORMA.

Palabras clave

Ciudadanía europea; Derecho de sufragio; Elecciones autonómicas; Reforma constitucional.

Resumen

Algunos Estados miembros de la Unión Europea reconocen el derecho de voto en las elecciones regionales a los residentes europeos, y ello aunque el derecho de la Unión no lo haya incluido entre los derechos de sufragio asociados a la ciudadanía europea, reducidos actualmente a las elecciones locales y el Parlamento Europeo. Aplicando al sufragio de los no nacionales la «lógica de la gradualidad» con la que se han ido extendiendo los derechos de sufragio a lo largo de la historia, la atribución del sufragio en las elecciones regionales a los ciudadanos europeos residentes sería una opción idónea para ampliar progresivamente sus derechos de participación. En España, sin embargo, no ha habido aún un debate político o académico significativo sobre este particular. Aunque las reformas legales habidas en algunas Comunidades Autónomas podrían apuntar en esa dirección, la atribución del derecho de sufragio a los residentes europeos en las elecciones autonómicas españolas exigiría la previa reforma del art. 13.2 CE.

I. INTRODUCCIÓN

En agosto de 1992 la Constitución Española (en adelante, CE), fue reformada por primera vez. Al igual que en su segunda (y, por ahora, última) reforma, la de septiembre de 2011, aquella primera reforma constitucional vino impuesta por la pertenencia de España

a la Unión Europea (UE): si esta última tuvo por objeto la denominada «regla de oro» de la estabilidad presupuestaria, la primera fue necesaria para poder ratificar el Tratado de la Unión Europea (TUE) aprobado poco antes en Maastricht, mediante el cual se instauraba (precisamente, a iniciativa española) la nueva ciudadanía europea. A partir de entonces, los ciudadanos europeos gozarían, entre otros, de los derechos de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo (PE). Fue la atribución de esos derechos a los «extranjeros», como los sigue denominando la CE, lo que exigió la previa reforma constitucional.

En este trabajo se exploran las posibilidades jurídicas (y la conveniencia política) de extender el derecho de sufragio de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España a las elecciones autonómicas, centrándose por lo tanto en un proceso electoral que se sitúa extramuros de los derechos de sufragio de los que, desde la aprobación del TUE y la reforma de la CE, son titulares los ciudadanos europeos que residen en nuestro país.

En las páginas que siguen no se volverá sobre cuestiones teóricas sobre el sufragio o sobre argumentos que, con carácter general, aconsejan una revisión de conceptos clásicos del Derecho constitucional (como los de pueblo, representación, soberanía, etc.) para dar una mejor cabida en el proceso de toma de decisiones a los no nacionales residentes en un Estado. Tampoco analizaremos los cimientos jurídicos del concepto de ciudadanía europea y su evolución general, desde su instauración en 1992, hasta la actualidad. Todo ello ha sido suficientemente tratado en otros trabajos de este mismo número de la *Revista Europea de Derechos Fundamentales* y a ellos nos remitimos.

El objetivo del trabajo es mucho más limitado: revisar las especificidades que, dentro del marco común estudiado en el monográfico —el voto de los extranjeros en España— reviste el caso de una eventual ampliación del derecho de sufragio de los ciudadanos europeos residentes en nuestro país a las elecciones autonómicas.

Antes de sugerir las medidas que para ello podrían tomarse en nuestro ordenamiento (el epígrafe IV se dedica a revisar diversas propuestas de reforma), se hará un análisis de la situación actual del voto de los ciudadanos europeos en las elecciones regionales en el derecho de la Unión y en la práctica de sus Estados miembros (epígrafe II) y se revisará el estado de la cuestión en España (epígrafe III).

La orientación general del trabajo pasa por afirmar la conveniencia de atribuir cuanto antes a los ciudadanos europeos que vivan en nuestro país el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones autonómicas en aquellas Comunidades Autónomas en donde tengan su residencia y que así decidan disponerlo en sus respectivos Estatutos de Autonomía o leyes electorales.

II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

En relación con el sufragio, el ordenamiento de la Unión Europea se limita a asociar al estatuto del ciudadano europeo que reside en otro Estado miembro el derecho a ejercerlo

en ese Estado en dos procesos electorales: en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo. La previsión se recogió inicialmente, como ya se ha adelantado, en el Tratado de Maastricht, y se recoge en la actualidad en el Tratado de Funcionamiento y en la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (respectivamente, TFUE y CDFUE)¹. Sus estipulaciones se han desarrollado en sendas directivas que regulan, por separado, la participación de los residentes UE en uno y otro proceso electoral². A revisar los problemas que plantea el ejercicio de estos derechos se dedican otros trabajos en este mismo número monográfico.

En este epígrafe, analizaremos en primer lugar el tratamiento normativo que, más allá de las disposiciones que se acaban de citar, dispensa el derecho de la Unión al sufragio de los ciudadanos UE en otros procesos electorales, particularmente en el nivel regional; en segundo lugar, estudiaremos la evolución que ha sufrido la legislación electoral de los Estados miembros sobre esta cuestión; y, por último, recapitularemos con algunas consideraciones sobre lo que propondremos llamar «lógica de la gradualidad» y las posibilidades que abre para abordar en España las reformas que se propondrán en los epígrafes subsiguientes.

1. Evolución del ordenamiento de la UE

En la actualidad, la UE carece de competencias para regular una eventual participación de los ciudadanos europeos en las elecciones regionales del Estado miembro en donde residan. Como ha quedado claro, las modalidades actuales del derecho de sufragio asociadas a la ciudadanía europea se limitan a las elecciones locales y al PE. No existe ninguna norma de derecho originario que permita atribuir a la Unión competencias para ampliar este derecho a los demás procesos electorales que puedan tener lugar en los Estados miembros. En principio, por lo tanto, cualquier iniciativa encaminada a incluir también la participación en las elecciones regionales del Estado de residencia entre los derechos de ciudadanía europea debería ir precedida de una modificación de los tratados. Aunque han existido algunas iniciativas políticas encaminadas a introducir estos cambios en el derecho originario, en la actualidad ninguna de ellas se encuentra en una fase ni siquiera inicial de tramitación ante las instituciones.

¹ Art. 22 TFUE y arts. 39.1 y 40 CDFUE.

² Se trata, respectivamente, de la Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se establecen las modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo para los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no son nacionales y de la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

Es revelador que incluso con ocasión del debate sobre el Tratado Constitucional Europeo, probablemente el momento más propicio en el pasado reciente para construir un concepto de ciudadanía que fuera más allá de la mera adición de las de los Estados miembros, la Unión fuera incapaz de plantear una ampliación de los derechos de sufragio asociados a la ciudadanía europea³. En fechas más recientes, la iniciativa más significativa a este respecto ha sido la conocida como *Let me vote*, que pretendía impulsar una ICE (Iniciativa Ciudadana Europea) para suscitar un debate en el seno de las Instituciones de la Unión encaminado a asegurar a los ciudadanos europeos el derecho de sufragio en todas las elecciones, incluyendo las generales, que se celebraran en su Estado de residencia⁴. Aunque generó un interesante debate académico y, en menor medida, político, el fracaso de la iniciativa puso de relieve el escaso interés que puede apreciarse no sólo entre las Instituciones, sino también en la opinión pública europea, sobre esta cuestión⁵.

Todo ello no quiere decir que la propia Unión no sea consciente de las deficiencias que presenta el actual modelo de ejercicio de los derechos de sufragio asociados a la ciudadanía europea, y que no se hayan introducido en los últimos años reformas encaminadas a fortalecerlo⁶. Sin embargo, el objetivo de esas reformas no ha sido ampliar las modalidades de sufragio más allá de las dos que se establecieron en 1992, sino profundizar en las condiciones que pueden facilitar su ejercicio.

Los informes que sobre la aplicación nacional de las directivas que regulan los derechos de sufragio de los ciudadanos europeos en el Estado de residencia elabora periódicamente la Comisión Europea son muy reveladores a este respecto. Generalmente, se centran en aspectos técnicos o de procedimiento, o en describir las barreras que plantean los Estados miembros para el pleno ejercicio de estos derechos. De su lectura se desprende claramente que la preocupación principal de la Comisión es profundizar en el ejercicio de

³ De «ocasión perdida para la ciudadanía europea» calificaba Javier de Lucas el Tratado Constitucional, antes de que su fallida tramitación hiciera de todo el Tratado, y no sólo de las disposiciones sobre ciudadanía, el símbolo de una gran ocasión perdida para la UE en su conjunto. Ver J. DE LUCAS, «La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración», en J. DE LUCAS y L. Díez BUESO, *La integración de los inmigrantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 22.

⁴ Ver los detalles de la iniciativa en su página web, <http://www.letmevote.eu/es> (visitado por última vez el 20 de junio de 2016).

⁵ El debate académico sobre la iniciativa *Let me vote* puede consultarse en la obra colectiva coordinada por K. JEFFERS (Ed.), *Inclusive Democracy in Europe*, European University Institute, Florencia, 2012, en línea en <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/24334> (visitado por última vez el 20 de junio de 2016).

⁶ La última, la de la Directiva 2013/1/UE del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, que modifica la Directiva 93/109/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio 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.

los derechos actualmente existentes, el sufragio en las elecciones europeas y locales, y no, desde luego, ampliarlo a otros procesos electorales como los regionales⁷.

El caso español es un buen ejemplo de cómo siguen persistiendo dificultades para el ejercicio de esos derechos. Ya desde el primer momento hubo algunos problemas y retrasos en la transposición de las directivas, a causa de lo cual no fue posible que los residentes europeos pudieran votar en las elecciones municipales de 1995, las primeras celebradas en nuestro país tras la entrada en vigor del TUE⁸. Aún a fecha de hoy perviven obstáculos de carácter práctico para que los ciudadanos europeos residentes en nuestro país puedan votar en igualdad de condiciones que los españoles. Estos obstáculos se encuentran ligados, por ejemplo, al proceso de inscripción en el censo electoral o a la confusión sobre la exigencia de renunciar al doble voto para poder votar en España, y desincentivan en tal medida el voto de los residentes UE que se ha llegado a equiparar a este colectivo con otros con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio, como los invidentes, los incapacitados o los españoles residentes en el extranjero⁹.

Por otra parte, la interpretación jurisprudencial de la normativa de la Unión abona también la tesis de que, hoy por hoy, una eventual ampliación de los derechos de sufragio asociados a la ciudadanía europea, sólo sería posible con una modificación de los tratados que no parece próxima a producirse. En la actualidad, ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre los artículos de la CDFUE y del TFUE que consagran los derechos de sufragio al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, ni la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sobre el más genérico derecho a elecciones libres que consagra el art. 3 del Protocolo Adicional de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) podrían servir de base para fundamentar una eventual atribución a los ciudadanos UE del derecho de sufragio en las elecciones regionales del Estado de residencia¹⁰.

⁷ El más reciente de estos informes es el Informe de la Comisión de 27 de octubre de 2010, relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo (Acto 1976 modificado por la Decisión 2002/772/CE, Euratom) y a la participación de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia (Directiva 93/109/CE).

⁸ Sobre los problemas de transposición de las directivas, ver M. MÉNDEZ LAGO, «Los derechos políticos de los inmigrantes», en A. PEDREÑO CÁNOVAS y M. HERNÁNDEZ PEDREÑO (Eds.), *La condición inmigrante*, Universidad de Murcia, Murcia, 2005, pp. 134 ss.

⁹ Sobre el particular, Á. RODRÍGUEZ, «Los electores comunitarios en España: dificultades de registro y propuestas de reforma en el procedimiento de inscripción en el censo electoral de los ciudadanos de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 4, 2007, en línea en www.iustel.com (visitado por última vez el 20 de junio de 2016).

¹⁰ Ver P. SÁNCHEZ-MOLINA, «El margen de apreciación nacional en las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas al derecho a elecciones libres», *Estudios de Deusto. Revista de la Universidad de Deusto*, Vol. 62, núm. 1, 2014, pp. 371-386. En particular, debe tenerse en cuenta que la propia Convención Europea de Derechos Humanos contiene una disposición, el art. 16 CEDH, que expresamente permite la limitación de los derechos políticos de los extranjeros.

La escasa voluntad por parte de la Unión para ampliar los derechos de sufragio ligados a la ciudadanía tiene su equivalente en las normas que regulan los derechos de los residentes de terceros Estados, y ello a pesar de algún intento habido en el pasado para atribuirles derechos de sufragio análogos a los que disfrutaban los ciudadanos europeos¹¹. De hecho, los sucesivos intentos de avanzar hacia una idea de «ciudadanía cívica» que incluya algún tipo de derecho de sufragio para los nacionales de terceros Estados residentes en algún Estado de la UE siguen sin abrirse paso en el derecho de la Unión¹². En su lugar, se ha optado por fomentar otros instrumentos de participación para integrar estos colectivos, como el establecimiento de órganos consultivos que los representen ante las administraciones o el fomento del asociacionismo en su seno¹³.

En definitiva, el derecho de la Unión no muestra hoy en día ningún signo relevante que evidencie un deseo de profundizar en el concepto de ciudadanía europea ampliando los procesos electorales en los que los residentes UE en un segundo Estado podrían ejercer su derecho de sufragio. A veces se esgrime que una ampliación en este sentido introduciría un factor adicional de discriminación con respecto a los residentes de terceros Estados que no pueden votar en ningún proceso electoral¹⁴. Pero lo cierto es que, como se acaba de ver, tampoco existen iniciativas dignas de consideración encaminadas a atribuirles a estos últimos derechos de sufragio equiparables a los que ahora gozan los ciudadanos de la Unión.

2. Evolución de los ordenamientos de los Estados miembros

El panorama normativo cambia, sin embargo, si en lugar de en el Derecho de la Unión, nos fijamos en los ordenamientos de sus Estados miembros. Es cierto que, a nivel

¹¹ La ocasión en la que se estuvo más cercano a conseguirlo fue en 2005, con la aprobación en el PE de un informe en comisión que así lo recomendaba, que fue, sin embargo, rechazado poco después por el pleno. El informe Catania se adoptó, efectivamente en el seno de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia e Interior el 15 de diciembre de 2005, a raíz del cuarto Informe sobre la ciudadanía Europea (para el período 1 mayo 2001- 30 abril 2004) elaborado por la Comisión, y fue rechazado por el Pleno el 17 de enero de 2006. Sobre el mismo J. DE LUCAS, *cit.*, pp. 29 ss.

¹² Se trata, por ejemplo, de un derecho que no está presente en la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Al respecto, P. SANTOLAYA y M. DÍAZ CREGO, *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado*, CEPC, Madrid, 2008, pp. 31 ss.

¹³ Ver sobre el particular J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, *Los derechos políticos de los extranjeros*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 1997, pp. 241 ss.; y E. AJA y L. DÍEZ BUESO, «La participación política de los inmigrantes», *La Factoría*, núm. 10, 1999 (octubre 1999 - enero 2000). Un crítica a estas prácticas, desde la centralidad del derecho de sufragio como instrumento principal de participación política y mecanismo privilegiado de integración de extranjeros, en J. DE LUCAS, «Prefacio», en C. SIMÓ y F. TORRES, *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 9-22.

¹⁴ Ver esa crítica en las contribuciones de R. BAUBÖCK y H. SWOBODA, en K. JEFFERS (Ed.), *Inclusive Democracy in Europe*, European University Institute, Florencia, 2012.

constitucional, en ninguno de ellos encontramos una consagración del derecho de sufragio de los residentes UE que se aparte de las modalidades ya garantizadas por el derecho de la Unión. También lo es que una extensión del derecho de sufragio más allá de esas modalidades no podría fundamentarse en los tratados internacionales suscritos por todos o la gran mayoría de los Estados miembros: como es sabido, tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 obligan a los Estados a reconocer el derecho de sufragio a sus propios nacionales. Lo mismo podría afirmarse de otros tratados de carácter sectorial, como la Convención sobre la Protección de todos los Trabajadores Inmigrantes y sus familiares, o de carácter regional, como la propia CEDH¹⁵.

Ni siquiera el que podría considerarse instrumento internacional más importante a este respecto, el Convenio del Consejo de Europa para el fomento de la participación de los ciudadanos extranjeros en la vida pública local, aportaría datos de interés para vislumbrar una eventual extensión de los derechos de sufragio de los residentes UE. Aunque, a diferencia de los textos anteriores, éste contiene previsiones específicas sobre el derecho de sufragio de los extranjeros, estas se limitan a la esfera local, y, en esa medida, no van más allá de lo ya dispuesto por el derecho la Unión para los residentes UE¹⁶.

La situación puede calificarse de ligeramente distinta si nos fijamos en los regímenes electorales propios de cada país. Por encima de la variada gama de posibilidades que se descubre analizando las respectivas leyes electorales de cada uno de ellos, los Estados miembros pueden clasificarse en diversos grupos, ordenándolos en función de su mayor o menor generosidad en la atribución del derecho de sufragio a los no nacionales¹⁷.

Pues bien, si centramos nuestra atención en las elecciones regionales y nos fijamos en la existencia o no de regímenes especiales para los ciudadanos UE, podemos constatar que siete Estados miembros (Croacia, Dinamarca, Hungría, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido) atribuyen a los residentes europeos el derecho de sufragio en esas elecciones, bien con carácter exclusivo bien junto con otros colectivos de extranjeros, a los que en ocasiones se le aplican condiciones más estrictas (por ejemplo, años de residencia) para poder votar. A este grupo habría que añadir también Irlanda, donde no hay elecciones regionales, pero en cuyas elecciones generales (para su asamblea legislativa nacional) pueden votar los residentes UE, si bien se trata de una posibilidad que en la práctica no se aplica ya

¹⁵ Un análisis detallado, desde la perspectiva del sufragio, de estas normas internacionales puede verse en R. DURÁN MUÑOZ y M. MARTÍN MARTÍNEZ, *La integración política de los inmigrantes. La vía del sufragio*, Comares, Granada, 2008, pp. 89 ss.

¹⁶ Ver P. SANTOLAYA y M. DÍAZ CREGO, *cit.*, pp. 26 ss.

¹⁷ Nos basamos en las clasificaciones de M. MÉNDEZ LAGO, *cit.*, y P. SANTOLAYA y M. DÍAZ CREGO, *cit.* Ver también el documentado resumen de P. Sánchez-Molina en esta misma Revista.

que se encuentra sujeta al principio de reciprocidad¹⁸. Este grupo de Estados miembros es, por lo demás, el que más generosamente han extendido el derecho de sufragio en las elecciones locales a los residentes no europeos.

En el extremo opuesto estarían los Estados miembros que tienen serias restricciones constitucionales a la atribución del derecho de sufragio, en cualquiera de sus niveles, a los no nacionales. Estos Estados contemplan en su ordenamiento exclusivamente las modalidades de voto reguladas por el derecho comunitario para los residentes UE, aplicándoles en ocasiones las limitaciones más severas que permiten las Directivas. Entre ellos, y con las particularidades propias de cada uno, encontramos tres grandes Estados de la Unión: Alemania, Italia y Francia¹⁹.

¿Qué conclusiones pueden extraerse de todo ello? En primer lugar, es preciso destacar que la UE puede considerarse una excepción al panorama «deprimente» que se observa a nivel internacional en relación con la atribución de derechos de sufragio a los no nacionales (en el que, sin embargo, destacan también por su extraordinaria apertura algunos casos de Estados no europeos, como Nueva Zelanda o Chile)²⁰. Ahora bien, el carácter excepcional de los Estados de la UE se debe, precisamente, a la situación ya consolidada por el derecho de la Unión en relación con los ciudadanos europeos. Si nos fijamos en las eventuales extensiones del sufragio de los ciudadanos UE más allá de ese ámbito garantizado (el local y en las elecciones al PE), los avances se reducirían a los 8 Estados anteriormente citados, es decir, menos de un tercio de los 28 Estados miembros.

La cuestión que puede plantearse a la vista del contexto europeo que se acaba de describir es si éste favorecería o no una eventual extensión en España del derecho de sufragio de los europeos residentes en las elecciones autonómicas. Antes de dar una respuesta a este interrogante habría que tener en cuenta la incidencia que en la evolución del sufragio ha tenido lo que proponemos llamar «lógica de la gradualidad».

3. La lógica de la gradualidad

La historia demuestra que la extensión de los derechos de participación puede verse como un proceso, en el que el número de personas titulares del derecho de sufragio se ha ido ampliando gradualmente, paso a paso. Así ha ocurrido con la transformación del sufragio censitario en universal, que, dependiendo de la historia de cada país, ha sido fruto de una lenta evolución (no sin retrocesos), con sucesivas fases en las que poco a poco se han ido incrementando los grupos de personas titulares del derecho de sufragio.

¹⁸ P. SANTOLAYA y M. DÍAZ CREGO, *cit.*, p. 40.

¹⁹ Sobre las particularidades constitucionales de Alemania, Italia y Francia, ver P. SANTOLAYA y M. REVENGA SÁNCHEZ, *cit.*, pp. 16 ss.

²⁰ P. SANTOLAYA y M. REVENGA SÁNCHEZ, *cit.*, pp. 130 ss.

La gradualidad ha sido una consecuencia de que los requisitos necesarios para ejercer este derecho, asociados generalmente a indicadores como la propiedad, el nivel de renta o el de instrucción, se hayan ido reduciendo paulatinamente a lo largo del tiempo.

El carácter gradual del proceso de extensión del sufragio puede observarse también en ampliaciones en las que, por su naturaleza dicotómica, se podría suponer que estaba llamado a aplicarse, en principio, con una menor incidencia. Ese es el caso de la atribución del derecho de voto a la mujer. Tomando, por ejemplo, el caso español, debe recordarse que, antes de que tuviera lugar, con el advenimiento de la II.^a República, la total universalización del sufragio femenino (luego interrumpida durante el franquismo), ya se habían dado previamente, en plena Restauración, algunas atribuciones parciales del derecho de sufragio local a determinadas categorías de mujeres (las vecinas mayores de 23 años que no estuvieran sujetas a patria potestad ni autoridad marital o tutela). Incluso, como es conocido, durante la República hubo una primera atribución a las mujeres sólo del sufragio pasivo, con ocasión de las elecciones a las Cortes Constituyentes de 1931, que sólo en un momento posterior, con la aprobación de la Constitución republicana, quedó ampliado al activo²¹.

Por otra parte, la lógica gradual en la paulatina ampliación del sufragio sigue activa hoy en día incluso en países en donde éste se encuentra ya universalizado. Así, procesos similares a los ya descritos de extensión gradual del sufragio pueden observarse en relación con la reducción de la edad necesaria para votar o con la conservación del derecho de sufragio por un número cada vez mayor de personas que han sido incapacitadas judicialmente para el ejercicio de otros derechos.

Incluso si, ampliando la perspectiva, tomáramos la paulatina ampliación del derecho de sufragio como fases de un *continuum* aún más amplio, que englobara también otras formas de participación, la universalización del mismo podría a su vez caracterizarse como una etapa previa a la aparición, más tarde, de nuevas técnicas de fomento de la participación electoral. Ese sería el caso, en relación con el sufragio femenino, de las cuotas electorales de mujeres²².

Pues bien, esta concepción gradual de la progresiva consolidación y extensión del sufragio a lo largo de la historia puede aplicarse también a los procesos, en cierta medida similares²³, por los cuales éste se reconoce a la población residente que no es nacional del Estado. También la atribución del derecho de sufragio a los no nacionales ha sido, por

²¹ Sobre el particular, J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT, *cit.*, p. 106

²² Sobre este proceso, concebido como «advancing towards women's full citizenship» (p. 2), ver B. RODRÍGUEZ RUIZ y R. RUBIO MARÍN, «Introduction», en B. RODRÍGUEZ RUIZ y R. RUBIO MARÍN (Eds.), *The struggle for female suffrage in Europe: voting to become citizens*, Brill, Boston/Leiden, 2012, pp. 1-46.

²³ J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT, *cit.*, compara ambos procesos como una ampliación «vertical» y «lateral» del sufragio, respectivamente (pp. 84 ss.).

lo general, fruto de un proceso paulatino de ampliación, en el que han incidido factores específicos y diferenciados de los que jugaron su papel en el proceso de universalización del sufragio a los nacionales. Podrían citarse a este respecto, en primer lugar, la paulatina ampliación del grupo de extranjeros a los que se atribuye el derecho de sufragio, partiendo de un reducido grupo inicial; en segundo lugar, la paulatina ampliación de los procesos electorales en los que el sufragio se puede ejercer o de las modalidades que se reconocen (sólo activo o también pasivo); y, en tercer lugar, la progresiva reducción de requisitos adicionales al de mera residencia para poder ejercer los derechos reconocidos.

Estos tres factores (grupos poblacionales, procesos electorales y requisitos adicionales a la residencia), admitirían, a su vez, diversos entrecruzamientos en función de la historia concreta de cada país. Así, aplicando estos criterios al caso europeo, podríamos diferenciar, por ejemplo, entre países que reconocen el derecho de sufragio primero sólo a los extranjeros provenientes de sus antiguas colonias (como el caso de los países de la *Commonwealth* en el Reino Unido o de Brasil en Portugal) y luego lo extienden a otras categorías; los que lo reconocen sólo en determinadas elecciones (generalmente, como se ha visto, locales) antes de extenderlos a otras convocatorias; o los que exigen para poder ejercerlo determinados años de residencia u otros requisitos como un nivel de conocimiento de la lengua oficial o la historia del país, etc., que con el tiempo se flexibilizan.

Desde esta perspectiva, una eventual ampliación, en los Estados miembros de la UE, de los derechos de sufragio de los europeos residentes a las elecciones regionales, casaría perfectamente con esta lógica de la gradualidad. En primer lugar, por la idoneidad del criterio elegido para iniciar una nueva fase del proceso de ampliación, ser titular de la ciudadanía europea; y en segundo lugar, por el proceso electoral elegido para ello, el nivel regional.

En primer lugar, con respecto a la idoneidad del criterio elegido para una sucesiva ampliación del derecho de sufragio, qué duda cabe que el grupo de no nacionales seleccionados para la atribución del derecho, los residentes UE, cumpliría los requisitos comúnmente asociados a este tipo de ampliaciones de sufragio. Al igual que en el pasado, factores como la procedencia de las antiguas colonias o el dominio del idioma de la antigua metrópoli siguen siendo hoy en día importantes elementos para considerar a un extranjero perteneciente a una comunidad histórica o «nación cultural» común. Pero, junto a ello, el hecho de compartir la ciudadanía europea constituye en la actualidad un sólido argumento jurídico para dotar de un trato diferenciado a un determinado grupo de no nacionales ampliándoles sus derechos de sufragio.

En segundo lugar se encuentran las cuestiones ligadas al proceso electoral en el que la ampliación podría tener lugar, en este caso el regional. A este respecto, podría plantearse la cuestión de si, después de veinte años de reconocimiento a los ciudadanos UE del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y al PE, no sería ahora el momento de reconocerles también el derecho de voto en las elecciones generales, saltando, pues, a un



nivel nacional. Pero ese salto de lo local a lo nacional podría ocultar que se están pasando por alto escalones intermedios que, a la vista de la lógica gradual del proceso que estamos describiendo, no deberían omitirse antes de plantearse un objetivo más ambicioso.

Optar por el nivel regional antes de abordar otros procesos electorales a nivel nacional podría justificarse, así, por razones tanto de carácter práctico como jurídico. En el terreno de lo práctico, la lógica de la gradualidad aconseja, efectivamente, ir paso por paso. Desde este punto de vista, una vez consolidado el derecho de sufragio en las elecciones al PE y locales, el siguiente paso deberían ser las elecciones regionales. Es cierto que estas elecciones no juegan el mismo papel en todos los Estados miembros, y que en algunos de ellos ni siquiera existen. No obstante el avance sería significativo, ya que son políticamente relevantes en Estados con una estructura territorial federal o casi federal. Por otra parte, desde un punto de vista jurídico, en la medida en que se extienda la legislación electoral nacional permitiendo a los residentes UE participar en estas elecciones, en otra aplicación de esa misma lógica gradual, más cerca estaríamos de una eventual regulación de la cuestión por el propio derecho de la Unión, que no operaría ya completamente en el vacío. Además, el derecho de sufragio a nivel regional muy probablemente no entraría en conflicto, no al menos con la misma intensidad que el reconocimiento de este derecho para las elecciones generales, con las normas constitucionales nacionales y el concepto aún imperante de soberanía nacional (o lo que quede de ella) de los Estados miembros.

La pregunta de si una eventual ampliación de derechos de los ciudadanos europeos no contribuiría a abrir aún más la brecha entre éstos y los residentes de terceros países podría también responderse desde la lógica de la gradualidad. A buen seguro que los residentes de larga duración provenientes de terceros países deberían tener garantizado por el propio derecho de la Unión el derecho de sufragio en las elecciones locales, al igual que hoy lo tienen los propios ciudadanos de la UE. Pero, probablemente, la mejor medida para abrir esa posibilidad sea ampliar, para estos últimos, los derechos de sufragio que actualmente pueden ejercer, extendiéndolos al nivel regional. Una medida que temporalmente introduciría aún más diferencias entre los ciudadanos europeos y los residentes de terceros países, pero que a medio plazo podría contribuir a que éstos últimos alcanzaran con menos dificultades los derechos de sufragio que hoy gozan los primeros.

4. Recapitulación

De todo lo anterior pueden ya extraerse algunas conclusiones relevantes para el eventual establecimiento de un derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones regionales del Estado donde residan.

En primer lugar, debe destacarse la ambivalente posición que tiene al respecto el ordenamiento comunitario: por una parte, ese hipotético derecho no forma parte —ni

es predecible que lo haga a medio plazo— de los derechos fundamentales asociados a la ciudadanía europea por la CDFUE. Por otra parte, sin embargo, la propia Unión fomenta de modos muy diversos que se incentive la participación de los ciudadanos UE en la vida pública del Estado de residencia, más allá del cumplimiento estricto de sus derechos de ciudadanía. En consecuencia, puede afirmarse que, aunque no existe en modo alguno una imposición, el derecho de la Unión no se opondría, sino todo lo contrario, a que los Estados atribuyeran el derecho de sufragio en sus elecciones regionales a los ciudadanos europeos residentes.

Existe, sin embargo, un punto en el cual el derecho de la UE podría poner límites a esa ampliación de derechos: si esta introdujera algún tipo de discriminación entre los propios ciudadanos comunitarios, por ejemplo si, en el caso español, se atribuyera el derecho de sufragio en elecciones autonómicas sólo a los nacionales de algunos Estados de la Unión y no a otros. Ahora bien, incluso en ese caso, sería necesario determinar cuáles de esas distinciones supondrían efectivamente una discriminación prohibida por el derecho de la Unión y cuáles podrían por el contrario superar un juicio de razonabilidad. Podrían encontrarse en este segundo grupo, por ejemplo, las que basaran el trato diferenciado en criterios objetivos aplicables a todos los residentes UE, como la exigencia de determinados años de residencia o las derivadas de la cláusula de reciprocidad, etc. Tampoco podría reputarse discriminatorio si algunas CCAA decidieran extender el sufragio a sus procesos electorales y otras no.

La cuestión, por lo tanto, tal como puede plantearse en el estado actual del derecho comunitario, no es que éste pueda o no disponer de los instrumentos adecuados para garantizar el derecho de sufragio en las elecciones regionales del Estado en el que se reside de los ciudadanos europeos, sino que el mismo no impide que los Estados miembros regulen esa participación del modo que consideren más oportuno.

Las reformas que, eventualmente, habría que hacer en España para extender el derecho de sufragio de los europeos residentes a las elecciones autonómicas dependerían, pues, de lo que se dispusiera en nuestro país. A estudiar la cuestión desde el punto de vista interno se dedica el epígrafe siguiente.

II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA

1. El escaso interés en la ampliación del derecho de sufragio de los ciudadanos UE residentes en España

El debate acerca de la atribución del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas a los ciudadanos europeos residentes en España es, a día de hoy, prácticamente inexistente, tanto en el plano académico como en el plano político. A esta situación han contribuido varios factores.

En el plano académico, probablemente la razón principal es el casi²⁴ unánime consenso doctrinal en afirmar que la Constitución española cierra completamente esa posibilidad. Ello, unido a las dificultades de todo tipo que hasta hace poco se asociaban en nuestro país a cualquier planteamiento de reforma constitucional, ha propiciado que el análisis jurídico sobre las reformas electorales se haya concentrado durante mucho tiempo en las que sería posible llevar a cabo sin necesidad de reformar la Constitución. Ese es, por ejemplo, el límite con el que abordó la cuestión el Consejo de Estado en su conocido *Informe*, probablemente el estudio más documentado al respecto en la literatura reciente en nuestro país²⁵.

Es cierto que entre las posibles reformas electorales que más se han estudiado (incluidas las tratadas en el mencionado *Informe*) se encuentran también las relacionadas con el voto extranjero, debido sobre todo a la importancia concedida al ejercicio del sufragio para la integración social de la población inmigrante²⁶. Pero, por lo general, el análisis no ha tenido en cuenta a los residentes UE, y se ha limitado a los problemas relacionados con el desarrollo de las vías que la propia Constitución contempla (la Ley o los tratados) para atribuir a los extranjeros no europeos el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones locales. Además, a partir de la reforma de la LOREG llevada a cabo por la LO 2/2011, el interés por este tipo de estudios se ha visto incrementado por considerarlo, en cierto modo, la otra cara de la moneda de la pérdida del derecho de sufragio en las elecciones locales por los nacionales no residentes²⁷.

²⁴ Para una excepción, ver Á. RODRÍGUEZ, «La extensión a los inmigrantes del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas: marco constitucional y nuevo estatuto de Andalucía», en I. BLÁZQUEZ (Ed.), *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en materia de Inmigración. Una visión desde la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2009, pp. 119-136.

²⁵ Ver F. RUBIO LLORENTE y P. BIGLINO CAMPOS (Eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009. Los condicionantes que suponen limitar las propuestas del *Informe* exclusivamente a las que sería posible adoptar sin reformar la Constitución se destacan en la presentación del mismo por F. Rubio Llorente (pp. XXI-XXIV).

²⁶ Así lo destaca P. BIGLINO CAMPOS, en su Presentación al *El Informe del Consejo de Estado... cit.*, (pp. XXVII-XXIX).

²⁷ En este sentido, R. GARCÍA MAHAMUT, «El derecho de sufragio de los extranjeros en España», en E. ÁLVAREZ CONDE y A. LÓPEZ DE LOS MOZOS (Eds.), *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General: La reforma continúa y discontinua*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011, pp. 161-99. La situación anterior a la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2011, en la que alguien que nunca había residido en nuestro país podría votar en las elecciones locales si tenía la nacionalidad española, mientras que muchos residentes no nacionales no podían hacerlo, se había calificado por esta razón de «paradójica», ver M.A. PRESNO LINERA, *Elecciones municipales y Gobierno Local (doctrina constitucional y de la Junta Electoral Central)*, Aranzadi, Pamplona, 2004.

En el plano político, también el debate sobre el voto extranjero se ha centrado en la celebración de los acuerdos que posibilitan el sufragio en las elecciones locales de los extracomunitarios. Esos acuerdos estaban previstos desde la aprobación de la CE, pero estuvieron sin ser desarrollados durante años²⁸. En la VIII legislatura de la Cortes Generales, iniciada en 2004, se tramitaron algunas iniciativas parlamentarias al respecto, pero no fue hasta el comienzo de la siguiente cuando se empezaron a aprobar los acuerdos bilaterales para ponerlos en marcha. A partir de ese momento se tramitaron y aprobaron acuerdos con un total de nueve países²⁹.

La necesidad de reformar la Constitución para extender el derecho de sufragio de los residentes UE a otros procesos electorales no ha sido, sin embargo, la única causa del escaso interés que ha despertado entre nosotros esta cuestión. De hecho, también los estudios sobre el voto extranjero que han tenido en cuenta posibles reformas constitucionales en nuestro derecho electoral se han centrado en los problemas que plantea el derecho de sufragio de los extracomunitarios en el ámbito local. Por ejemplo, la cuestión más debatida a este respecto, y para la que con más frecuencia se ha solicitado una reforma constitucional urgente, ha sido la eliminación de la exigencia de reciprocidad que actualmente incorpora la Constitución para su ejercicio³⁰.

En definitiva, parece que en nuestro país la preocupación por el ejercicio del derecho de sufragio de los no nacionales se ha centrado más en su posible extensión a los inmigrantes extracomunitarios que aún no gozan del mismo ni siquiera en el ámbito local que en ampliar su ejercicio por parte de los ciudadanos UE en otros procesos electorales³¹.

²⁸ Hasta 2009, sólo se habían firmado acuerdos, en la década de los noventa, con algunos Estados miembros de la UE, todos los cuales se quedaron obsoletos con la entrada en vigor del TUE, excepto en el caso de Noruega, que aún no ha entrado en la Unión y cuyos nacionales pueden votar en nuestro país en virtud del viejo acuerdo de 1990. La posibilidad de sufragio se contemplaba, además, en los tratados firmados con Chile (1990), Argentina (1988) y Uruguay (1992), pero todos remitían a un desarrollo posterior que tardó veinte años en llevarse a cabo. Sobre el particular, E. AJA y L. DíEZ BUESO, *cit.*, y M. MÉNDEZ LAGO, *cit.*, pp. 131 ss.

²⁹ Actualmente están en vigor los acuerdos con Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda y Paraguay.

³⁰ La exigencia de reciprocidad, tildada de auténtica «mordaza constitucional» [M. REVENGA SÁNCHEZ, *cit.*, p. 83], se considera la causa por la cual, incluso interpretada de la manera más laxa posible, no será ya posible firmar en el futuro acuerdos extendiendo el derecho de sufragio en las elecciones locales a nuevas categorías de extranjeros [R. GARCÍA MAHAMUT, *cit.*, p. 170; pero ver también las consideraciones al respecto de Rafael Naranjo de la Cruz en este mismo monográfico].

³¹ Es también significativo que la mejora del sufragio local de los extracomunitarios haya sido el único aspecto del voto extranjero que haya conseguido tener presencia en la agenda política más reciente. Así, se encuentra tanto entre los acuerdos de gobierno entre PSOE y Ciudadanos que sirvió de base al fallido intento de investidura tras las elecciones de diciembre de 2015 como en los programas electorales de los principales partidos que concurrieron a las de junio de 2016. Véase R. DURÁN MUÑOZ y P. SÁNCHEZ-MOLINA, «Acuerdo

Sea por estas razones o por otras, lo cierto es que los estudios sobre el derecho de sufragio de los ciudadanos UE en España son relativamente escasos. Los que hay, se han limitado por lo general a indagar en el comportamiento electoral de este colectivo o a sugerir posibles mejoras de determinados aspectos técnicos para su ejercicio en nuestro país³². Todo ello, junto con otros factores como el escaso interés que, a la vista de los índices de participación, parecen tener los propios residentes UE (a diferencia de las reivindicaciones de algunos colectivos de inmigrantes extracomunitarios), ha hecho que las posibilidades de ampliar los procesos electorales en los que los ciudadanos europeos podrían ejercer el derecho de sufragio en nuestro país hayan despertado entre nosotros un interés muy reducido.

2. El art. 13.2 CE

¿Qué incidencia ha tenido en todo ello el art. 13 CE? A nuestro juicio, y teniendo en cuenta el tenor literal de sus dos primeros apartados³³, un papel sin duda muy relevante. En efecto, como ya se adelantó, y es de sobra conocido, la única mención que hace el art. 13.2 CE al sufragio de los no nacionales se refiere a las elecciones municipales. Puede entenderse, en consecuencia, que esta disposición constitucional, interpretada conjuntamente con el art. 23 CE, al que remite, que consagra a su vez el derecho de participación en los asuntos públicos, descarta por completo la posibilidad de que los ciudadanos europeos (o cualquier otra categoría de extranjeros), pudiera ejercer el derecho de sufragio en otros procesos electorales, incluyendo pues los autonómicos, si bien con la excepción, sobre la que se volverá, de las elecciones al PE.

Desde lo que podríamos llamar la glosa clásica del art. 13.2 CE³⁴, es pacífico que su apartado segundo debe considerarse una excepción a lo establecido por el primero:

de investidura PSOE-C's: Reforma electoral y voto de inmigrantes», 2016, y R. DURÁN MUÑOZ y P. SÁNCHEZ-MOLINA, «Reforma electoral y derecho de sufragio entre extranjeros residentes en programas electorales (Generales '2016)», 2016, ambos en línea en <http://www.gerontomigracion.uma.es>.

³² Véase, sobre esta última cuestión, Á. RODRÍGUEZ, «Los electores comunitarios en España: dificultades de registro y propuestas de reforma en el procedimiento de inscripción en el censo electoral de los ciudadanos de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 4, octubre 2007, en línea en www.iustel.com (RI §400672); publicado también en P. BIGLINO CAMPOS (Ed.), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, pp.105-156.

³³ Según el art. 13 CE, «1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley. 2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales».

³⁴ Véase E. PÉREZ VERA y P. ABARCA JUNCO, «Artículo 13. Extranjería», en O. ALZAGA VILLAAMIL (Ed.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Edersa, 2.ª edición, Vol. II, Madrid, 1997, pp. 185-209.

mientras que éste proclama que «*los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la Ley*», aquél pone los límites que ni la Ley ni los tratados pueden franquear, al disponer que «*solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 23*». Ni los tratados ni la ley podrían, en consecuencia, atribuir a los extranjeros los derechos de participación del art. 23 CE. En esta misma línea interpretativa, el segundo inciso del apartado segundo —a partir de «*salvo lo que...*»— contendría, a su vez, una «excepción de la excepción»³⁵, puesto que permitiría, cumplidas ciertas exigencias, matizar el impedimento anterior, extendiendo ese derecho a los no nacionales. Ese mismo inciso establecería los tres requisitos constitucionales exigibles para ello, que tendrían que darse en todo caso de manera simultánea: la intermediación de la Ley o del Tratado, la existencia de criterios de reciprocidad y la atribución de la titularidad del sufragio sólo para las elecciones municipales, si bien desde la reforma de 1992 éste podría ser tanto activo como pasivo.

Todos estos razonamientos descansan sobre la idea de que cuando el art. 13.1 CE establece que los extranjeros gozarán en España, en los términos que establezcan los tratados y la Ley, de «*las libertades públicas que garantiza el presente título*» debe entenderse que esa referencia, al incluir al derecho de participación política —una de las «libertades públicas» del Título I CE—, afecta a la titularidad del sufragio en cualesquiera proceso electoral. De manera que, cuando el art. 13.2 CE establece en su primer inciso la excepción de que de los derechos del art. 23 CE serán titulares «*solamente los españoles*», estaría restringiendo a los nacionales la titularidad del derecho de participación política, en todas sus modalidades, de modo que de ese derecho no podrán gozar en España los extranjeros, ni aun mediando la Ley o el Tratado. Se tratarían, en ese sentido, de «derechos fundamentales expresamente excluidos» a los extranjeros³⁶.

En consecuencia, cuando, en el segundo inciso de su apartado segundo, el art. 13 CE establece «la excepción de la excepción» que pueden suponer (si se cumplen los requisitos que ya se han señalado) las elecciones locales, éstas deberían entenderse como el único proceso electoral en el que los extranjeros podrían eventualmente participar. Por consiguiente, la única manera de atribuir a los extranjeros el derecho de sufragio en cualquier otro proceso electoral distinto de las elecciones locales —en nuestro caso, las elecciones autonómicas— sería reformando el art. 13 CE³⁷.

³⁵ E. PÉREZ VERA y P. ABARCA JUNCO, *cit.*, p. 190.

³⁶ La expresión, en M.F. MASSÓ GARROTE, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado Nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a las funciones públicas*, Colex, Madrid, 1997, p. 75.

³⁷ Una diferente exégesis de esta disposición constitucional, aún sin apartarse de las conclusiones a las que llega la que se acaba de hacer, pondría el énfasis en que es el segundo inciso de su apartado segundo (y no tanto el primero) el que dota realmente de singularidad al régimen de los derechos del art. 23 CE. Véase

Hasta aquí llegaría la interpretación hoy por hoy pacífica del art. 13 CE y la respuesta que en función de la misma cabría dar a la pregunta sobre la posibilidad de que los extranjeros pudieran ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas sin reformar la Constitución: ninguna. Hay otros datos normativos, sin embargo, que también deben traerse a colación y que provienen del ordenamiento autonómico. Nos referimos a algunas disposiciones en determinados Estatutos de Autonomía y a la legislación sobre consultas populares de algunas Comunidades Autónomas.

3. Las reformas estatutarias

A partir de 2006, con el inicio de las reformas estatutarias, algunos de los Estatutos reformados introdujeron a lo largo de su articulado disposiciones, de diversa naturaleza jurídica, que afectan a los ciudadanos europeos residentes en su territorio. Estas disposiciones no pueden contradecir lo establecido por la Constitución, pero sí introducen matices interesantes que podrían en el futuro condicionar las eventuales reformas legales o constitucionales que pretendieran extender el derecho de sufragio de los ciudadanos UE residentes en España a las elecciones autonómicas. Tomaremos para el análisis de estas disposiciones el que es, sin duda, el más completo a estos efectos, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAAnd) de 2007³⁸.

El nuevo Estatuto andaluz ha sido extraordinariamente generoso con los extranjeros residentes, cuyos derechos equipara con los españoles en todos los aspectos de competencia autonómica excepto, por imperativo constitucional, en el derecho de sufragio. Pero incluso en este aspecto, el Estatuto mandata a los poderes públicos andaluces para establecer mecanismos adecuados para promover «*la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía*», siempre dentro del marco constitucional. La clave se encuentra entonces en dilucidar hasta dónde puede llegar el marco constitucional, pues a este respecto puede decirse que hasta dónde pueda llegarse con la Constitución, debe llegar, por mandato estatutario, la Junta de Andalucía.

Las menciones estatutarias a los ciudadanos de la Unión en el Estatuto de Andalucía pueden clasificarse en varios grupos. Por una parte, el art. 1.4 EAAnd contiene la que podríamos llamar la «cláusula Europa» del Estatuto andaluz, en el que se proclama que

C. VIDAL FUEYO, «Nuevas variables a tener en cuenta en el diseño del estatuto jurídico de los inmigrantes», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2007, en línea en www.iustel.com (visitado por última vez el 20 de junio de 2016).

³⁸ Aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Para lo que sigue, ver A. RODRÍGUEZ, «Los derechos y deberes en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía», en M.A. APARICIO (Ed.), J.M. CASTELLÀ y E. EXPÓSITO (Coord.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 227-265.

«la Unión Europea es ámbito de referencia de la Comunidad Autónoma» y se establece que ésta «asume sus valores y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por el respeto de los derechos de los ciudadanos europeos»³⁹. Además, el Estatuto contiene una serie de disposiciones relativas a la población extranjera residente, que reflejan claramente el cambio de orientación con respecto al anterior, preocupado más por la emigración que por la inmigración. La vocación estatutaria parece ser la de favorecer la inclusión de los inmigrantes en la sociedad andaluza mediante su participación en la vida social de la Comunidad Autónoma, aunque en la participación política como medio de integración se ha hecho un énfasis menor. Así, la disposición que contiene el elenco de los «objetivos básicos» de la Comunidad (art. 10.3 EAAnd) menciona expresamente la «integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía» (apartado 17.º), pero cuando fija como otro de los objetivos a alcanzar una «democracia social avanzada y participativa», restringe la participación a los «ciudadanos» (apartado 19.º). En el mismo sentido —restrictivo— puede interpretarse el art. 10.1 EAAnd, que limita la acción positiva de los poderes de la Comunidad a facilitar la participación en la vida política, económica, cultural y social de todos «los andaluces». Hay que tener en cuenta que, a los efectos del Estatuto, son «andaluces», y siempre que su vecindad administrativa corresponda —o haya correspondido en último lugar, si residen en el extranjero— a algún municipio andaluz, sólo los españoles (art. 5.1 y 2 EAAnd).

No obstante, la parte programática del Estatuto contiene también disposiciones que parecen apuntar, en sentido contrario a las anteriores, en la dirección de promover también la integración de los emigrantes mediante su participación política: así, el propio apartado tercero del art. 5 EAA, que, tras definir la condición política de andaluz en los términos que se acaban ver, añade sin embargo que «dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía».

Por otra parte, y como es también conocido, la aparente rotundidad con la que se pronuncia el art. 149.1.2.º CE, que atribuye el Estado con carácter exclusivo la competencia sobre inmigración, se ha visto fuertemente matizada por la jurisprudencia constitucional que, en la práctica, ha reducido la competencia exclusiva estatal al control de los flujos migratorios y a las condiciones de entrada y permanencia de los inmigrantes en el interior del país. La reducción a estos términos de la competencia exclusiva del Estado trae causa de la posibilidad de que las CCAA esgriman otros títulos competenciales, desde la educación a la asistencia social, como base para el desarrollo de políticas propias dirigidas a la población inmigrante que reside en su territorio. La existencia de un amplio espacio para que las CCAA

³⁹ Además, la convergencia con la UE y la defensa de los intereses andaluces ante la Unión se encuentra entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (art. 10.3.9.º EAAnd).

desarrollen estas políticas se ha consolidado también en el nuevo Estatuto andaluz, que contempla un título competencial nuevo, el de «inmigración» (art. 62 EAAAnd).

A los efectos de este trabajo, es de interés considerar las especificaciones que el art. 62.1.a EAAAnd contiene con respecto a «*las políticas de integración y participación*» de los inmigrantes que, en el marco de sus competencias, corresponden a la CAA: de nuevo se mencionan la integración y participación «*social, económica y cultural*», pero no la integración y participación política. Para encontrar un fundamento competencial a las políticas autonómicas de integración y participación política de los inmigrantes hay que volver de nuevo al art. 5.3 EAAAnd. Ya se ha dicho que éste obliga a la Comunidad Autónoma a establecer los mecanismos adecuados para «*promover las participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía*». Aunque esta disposición estatutaria no se refiere expresamente a la participación «*política*», de su ubicación en la sistemática del texto estatutario parece deducirse que el estatuyente estaba pensando precisamente en esa modalidad de participación: como se ha visto, los dos apartados anteriores del art. 5 EAAAnd se refieren a la «*condición política de andaluz o andaluzas*» y al goce de los «*derechos políticos definidos en este Estatuto*» de los que residan en el extranjero. Es en este contexto que el apartado tercero obliga a «*promover la participación*» —se entiende, entonces, que política— de «*los extranjeros residentes*».

Pero, sobre todo, esta orientación se confirma de manera expresa y directa en la disposición estatutaria que consagra el derecho de participación en los asuntos públicos. Como se sabe, una buena parte de los Estatutos reformados a partir de 2006 incluyeron entre su articulado auténticas partes dogmáticas o declaraciones de derechos estatutarias, declaraciones que, no sin una intensa polémica doctrinal, y con los matices que deben aplicarse en relación con cada derecho concreto, se han considerado por el TC acordes con la Constitución. En el caso andaluz, es el art. 30 EAAAnd el que establece el derecho de participación política, estatutariamente establecido como «*el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía*», y que incluye, como en el caso del art. 23 CE, mecanismos tanto de participación directa como la representativa, entre ellos el derecho de sufragio en las elecciones autonómicas⁴⁰. Pues bien, el apartado segundo de esa disposición establece literalmente lo siguiente:

⁴⁰ Según el art. 30.1 EAAAnd, «*Conforme al art. 5, los andaluces y andaluzas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes. Este derecho comprende: a) El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato a los mismos. b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento. c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos,*



«La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea».

Es cierto que el art. 30.2 EAAnd no atribuye directamente a los ciudadanos UE residentes en Andalucía un derecho estatutario al sufragio en las elecciones autonómicas. Por el contrario, en la economía normativa del Estatuto este derecho es una excepción a la regla general del art. 12 EAAnd, que hace titulares de los derechos estatutarios a todas las personas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma, pero que se aplica *«sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el art. 30»*⁴¹. Además, el propio art. 30.2 EAAnd aclara que la extensión a este colectivo de los derechos de participación política se hará *«en el marco constitucional»*. Sin embargo, el mandato estatutario de establecer los *«mecanismos adecuados»* para hacer extensivos esos derechos es expreso, como es expresa la mención expresa a los ciudadanos UE diferenciándolos del resto de extranjeros residentes.

En definitiva, parece claro que debe concluirse que, en el caso de que el marco constitucional lo permitiera, la Comunidad Autónoma de Andalucía, que, como todas, tiene asumidas las competencias sobre su propio régimen electoral (art. 46.2 EAAnd), debería extender el derecho de sufragio en las elecciones autonómicas a los europeos residentes en su territorio.

4. La legislación autonómica sobre consultas populares

Como es bien sabido, el ejercicio del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, entre cuyas modalidades se encuentra el derecho de sufragio, no es la única vía de participación consagrada por la Constitución. Por el contrario, junto con los instrumentos de participación que suponen el ejercicio de derechos fundamentales existen otros, generalmente conocidos como instrumentos de *«democracia participativa»*, que se cobijan, de manera genérica, bajo el mandato que la propia Constitución contiene en su

en los términos que establezcan las leyes. d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. e) El derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas».

⁴¹ Según el art. 12 EAAnd, *«Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el art. 30 y de acuerdo con las leyes reguladoras de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas».* Sobre el mismo, ver A. RODRÍGUEZ, «Comentario al art. 12. Titulares», en P. CRUZ VILLALÓN y M. MEDINA GUERRERO (Eds.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, IV volúmenes, 2012, pp. 203-233.

art. 9.2, según el cual corresponde a los poderes públicos «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural»⁴².

Aunque el mandato del art. 9.2 CE se dirige a los poderes públicos en general, han sido las Comunidades Autónomas las que con más intensidad lo han desarrollado, dando pie al establecimiento en los ordenamientos autonómicos de diversos mecanismos de democracia participativa. A partir de las reformas estatutarias iniciadas en el año 2006, algunas CCAA cuentan con un título competencial propio para ello, las denominadas «consultas populares». En virtud del mismo, las Comunidades que así lo han contemplado en su Estatuto de Autonomía han asumido competencias exclusivas para «el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum»⁴³.

En términos generales, puede decirse que los criterios de nacionalidad y residencia juegan papeles muy diversos en las modalidades de ejercicio del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos y en los mecanismos de democracia participativa. En los primeros, el criterio generalmente aplicado es el principio de nacionalidad, si bien este cuenta, como ya se ha visto al analizar el art. 13.2 CE, con algunas excepciones; en los segundos, por el contrario, prima el principio de residencia, si bien al mismo pueden aplicársele algunos requisitos adicionales. El binomio «nacionalidad con excepciones», por una parte, y «residencia con condiciones», por otra, dota de un régimen significativamente distinto a unos y otros instrumentos de participación⁴⁴.

El legislador autonómico no se encuentra en el desarrollo de esta competencia constreñido por el límite establecido en el art. 13.2 CE, que no le es de aplicación al no suponer este tipo de consultas ejercicio del derecho fundamental de participación del art. 23 CE. En consecuencia, las CCAA pueden, si así lo desean, usar estos mecanismos para «abrir cauces de participación más allá de la participación política»⁴⁵, extendiendo la titularidad

⁴² El texto completo art. 9.2 CE es el siguiente: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

⁴³ El texto corresponde al art. 78 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, con ligeras variaciones en el art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁴⁴ Sobre el particular, y para lo que sigue en este epígrafe, ver A. RODRÍGUEZ y P. SÁNCHEZ-MOLINA, «Residencia y derechos de participación», en M. ECHEZARRETA FERRER (Ed.), *La residencia de los gerontoinmigrantes. Derechos y obligaciones de los jubilados europeos en los lugares europeos de retiro*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 165-202.

⁴⁵ J.A. MONTILLA MARTOS y M.C. VIDAL FUEYO, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 39.

del derecho de participación en este tipo de consultas a los residentes UE y, en general, a todos los no nacionales que residan en su territorio.

La posibilidad de que los residentes no nacionales lleguen a ser efectivamente titulares del derecho a participar en las consultas populares diseñadas por las CCAA ha tenido en el pasado reciente un impulso notable. Ese impulso, sin embargo, no ha sido consecuencia directa de la existencia de una especial vocación autonómica por incluir en ellas a todos los residentes con independencia de su nacionalidad, sino más bien producto de la necesidad, debido a razones competenciales, de diferenciar estos procesos de otro que debe considerarse, por prescripción constitucional, una modalidad del derecho fundamental de participación política reservado al Estado: el referéndum.

En efecto, al calor de la polémica originada por el incremento de las opciones soberanistas en Cataluña, el Parlamento de aquella Comunidad Autónoma aprobó en septiembre de 2014 la ley autonómica de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana⁴⁶, con la intención de basar en ella una eventual consulta popular sobre la independencia de Cataluña. La ley se basa en un título competencial análogo al andaluz que se acaba de transcribir, que el Tribunal Constitucional declaró no contrario a la Constitución en la sentencia que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en 2006⁴⁷. Ahora bien, la constitucionalidad de las consultas populares autonómicas se encuentra siempre supeditada a que no adopten la forma de referéndum, cuya convocatoria debe en todo caso ser autorizada por el Estado.

En el caso de determinadas consultas populares, no es ciertamente fácil establecer los criterios que permiten diferenciarla del referéndum, evitando así el requisito de la autorización de la convocatoria estatal. Uno de ellos podría ser, según la propia jurisprudencia constitucional al respecto, que las personas llamadas a participar no sean las mismas que tienen derecho a estar inscritas en el censo electoral⁴⁸.

Muy probablemente ha sido la aplicación de este criterio, con la voluntad de diferenciar referendums de consultas populares y evitar así los problemas competenciales que origina su regulación y convocatoria autonómica, lo que influyó en el legislador catalán

⁴⁶ Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

⁴⁷ «Así interpretada, «la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular», atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión «cualquier otro instrumento de consulta popular» no se comprende el referéndum», STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 69.

⁴⁸ STC 103/2008, de 11 de septiembre. FJ 2.

para extender el derecho de participación en las consultas populares autonómicas a personas que no tienen derecho a estar incluidas en el censo electoral. Así, el art. 5 de la ley catalana, al establecer quiénes pueden ser «*llamados a participar en las consultas populares no referendarias mediante votación*», incluye a todos los menores de 18 años pero mayores de 16 que tengan la condición política de catalanes y, además, a todos los que, no siéndolo, tengan al menos un año (si se trata de ciudadanos de la UE) o tres años (en todos los demás casos) de residencia legal y continuada en el período inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.

A pesar del intento por parte del legislador catalán de caracterizar las consultas populares autonómicas de manera distinta del referéndum, el gobierno de la Nación recurrió la Ley ante el Tribunal Constitucional, que declaró la Ley parcialmente contraria a la Constitución⁴⁹.

Cataluña no ha sido, en cualquier caso, la única Comunidad Autónoma española que se ha decidido a incluir a los extranjeros residentes entre los titulares del derecho de participar en las consultas populares autonómicas. Así, por una parte, Canarias ha aprobado recientemente un Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma⁵⁰, cuyo art. 3 prevé que, a los efectos del reglamento, la ciudadanía estará compuesta, además de por las entidades ciudadanas inscritas en el correspondiente registro, por las personas físicas que, o bien tengan la condición política de canarios, o bien «*tengan su residencia legal en Canarias, con independencia de su condición política y nacionalidad, en la medida en que no lo impida la legislación correspondiente*», sin establecer en este caso como condicionantes la residencia efectiva por un determinado período de tiempo. Esta disposición se encuentra actualmente en suspenso por el TC, debido al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el gobierno de la Nación contra el reglamento y contra la convocatoria, a su amparo, de una consulta en aquella Comunidad Autónoma sobre prospecciones petrolíferas en el archipiélago⁵¹.

Además, también Andalucía ha iniciado los trámites parlamentarios para la aprobación de su propia normativa, la Ley de participación ciudadana de Andalucía, actualmente en fase de anteproyecto. En el mismo, también se establece que serán titulares del «*derecho a la participación ciudadana*» todos los que «*tengan la condición política de andaluz o andaluza y quienes tengan vecindad administrativa en Andalucía*»⁵², es decir los extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma. La ley andaluza no establece condiciones, como haber sido

⁴⁹ STC 31/2015, de 25 de febrero FJ 9 y 10.

⁵⁰ Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

⁵¹ Impugnación de disposiciones autonómicas 6415-2014 y Auto 53/2015, de 3 de marzo.

⁵² Art. 5.1 del Anteproyecto de Ley de participación ciudadana en Andalucía.

residentes durante un determinado plazo, para ser titular del derecho de participación ciudadana, por lo que, en principio, éste se encuentra abierto a todos los extranjeros residentes en el momento de la celebración de la consulta.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA

Tras todo lo visto hasta aquí, antes de describir, sucintamente, qué tipo de reformas de nuestro ordenamiento podrían dar cabida a una atribución del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas a los europeos residentes en nuestro país, habría que plantearse si, desde un punto de vista político, ese tipo de reformas serían convenientes o aconsejables. La respuesta a este primer interrogante debe ser afirmativa: la conveniencia se justifica por el potencial integrador que tienen estas medidas sobre la población sobre la que se vierten y por el imperativo ético que se encuentra detrás de las mismas. Su carácter aconsejable, por su adecuado encaje en lo que más atrás hemos llamado «lógica de la gradualidad», como un paso más en la paulatina extensión de los derechos de participación a todos los extranjeros residentes, tantos ciudadanos europeos como, por vía indirecta, provenientes de terceros países.

Sentada, pues, la conveniencia de la reforma, el camino prácticamente ineludible es el de la reforma constitucional, en concreto del art. 13 CE. El «*prácticamente*» sólo se justifica por la existencia de una alternativa interpretativa del mismo que podría dar cabida al derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones autonómicas, basada en la idea de que la referencia a las «*elecciones municipales*» de su apartado segundo podría llegar a ser interpretado como «*cualquier proceso electoral salvo las elecciones generales*»⁵³.

El desbloqueo político de la reforma constitucional que existe entre nosotros desde finales de la IX legislatura hace innecesario optar por alambicadas construcciones teóricas⁵⁴ que sorteen lo que, según interpretación mayoritaria, establece esta disposición constitucional, que podría ser, sin especiales dificultades (como ya lo fue en el pasado) objeto de reforma.

Quizá el tenor más adecuado de esa reforma constitucional, y el que con más justicia recogería el trato diferenciado que ya se da a los ciudadanos UE en otras partes de nuestro ordenamiento, sería insertar un nuevo apartado en el artículo, dedicado en exclusiva al derecho de sufragio de los residentes UE.

Esa nueva disposición constitucional debería establecer claramente la posibilidad de que los ciudadanos europeos residentes en nuestro país pudieran ejercer el derecho de

⁵³ Para un desarrollo de esta hipótesis, ver A. RODRÍGUEZ, *cit.*

⁵⁴ Que, inevitablemente, hacer aparecer el «síndrome de la imposibilidad que aqueja al jurista riguroso», M. REVENGA SÁNCHEZ, *cit.*, p. 84.



sufragio, activo o pasivo, en las elecciones autonómicas siempre que así lo establecieran las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía o en sus leyes electorales.

TITLE

ENFRANCHISING EUROPEAN CITIZENS FOR SPANISH REGIONAL ELECTIONS. STATE OF THE QUESTION AND REFORM PROPOSALS

SUMMARY

I. INTRODUCTION. II. STATE OF THE QUESTION IN THE EUROPEAN UNION. 1. The evolution of the EU legal order. 2. The evolution of the legal order of the Member States. 3. The logic of gradualism. III. STATE OF THE QUESTION IN SPAIN. 1. The slight interest in extending enfranchisement of EU citizens in Spain. 2. Article 13.2 of the Spanish Constitution. 3. Reforms in Statutes of Autonomy. 4. Legislation of the Autonomous Communities. IV. REFORM PROPOSALS.

KEY WORDS

European citizenship; Voting rights; Enfranchisement; Regional elections; Constitutional reform.

ABSTRACT

Several Member States of the European Union enfranchise residing European citizens for their regional elections, in spite of the fact that EU law only obliges to enfranchise them for local and to the European Parliament elections. According to the logic of «gradualism» under which the enlargement of voting rights in history can be explained, the regional level could be the next step in the process of strengthening citizenship rights for Europeans residing in a second Member State. In Spain, however, the academic or political debate on this issue is inexistent. Although some legal reforms in a limited number of Autonomous Communities may lead to this direction, a previous constitutional reform must be passed before enfranchising residing European citizens in Spanish regional elections.

Fecha de recepción: 01/07/2016

Fecha de aceptación: 01/07/2016