



# LA EXTENSIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS RESIDENTES EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

PABLO SÁNCHEZ-MOLINA

*Personal Investigador en Formación, programa de becas de doctorado de «La Caixa»  
Universidad de Sevilla*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ELECCIONES NACIONALES. III. ELECCIONES REGIONALES. IV. ELECCIONES LOCALES. V. ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO. VI. CONCLUSIONES.

## **Palabras clave**

*Derecho de sufragio; Extranjeros; Elecciones.*

## **Resumen**

*La extensión del derecho de sufragio de los extranjeros en los Estados miembros de la Unión Europea tiene un alcance muy diverso. En el presente estudio se analizará, sin ánimo de exhaustividad, el grado de dicha extensión en las elecciones nacionales, regionales, locales y al Parlamento Europeo. Para ello, nos basaremos en una serie de informes en los que se hace referencia tanto a la regulación interna de los diferentes Estados miembros como a la normativa de la Unión Europea.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

El derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos constituye la base de un sistema democrático. En este sentido, las democracias contemporáneas se asientan sobre el concepto de legitimidad en el ejercicio de los poderes públicos. A su través se hace referencia a la idea de que aquellos órganos del Estado encargados de cumplir con las funciones legislativas y ejecutivas son elegidos por los ciudadanos a través del derecho de sufragio. Por esta razón, el derecho de voto y a presentarse como candidato

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del proyecto «Reforma electoral y derechos de participación de los extranjeros residentes en España: el derecho de sufragio en las elecciones generales, europeas, autonómicas y locales (Votex4e)», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (referencia DER2012-3441). Gracias a su IP, el profesor Ángel Rodríguez, por sus valiosas aportaciones.

a unas elecciones libres que garanticen «la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo»<sup>2</sup> constituye el punto de partida desde el que se desarrollan todos los derechos y obligaciones en las sociedades democráticas contemporáneas. El carácter imprescindible de este derecho ha devenido en su consideración como Derecho Humano.

En la actualidad, en Europa, conviven diferentes fuentes de producción jurídica, el clásico derecho de producción interna interacciona con otra serie de normas de producción externa que, a pesar de provenir de una instancia supranacional, pasan a formar parte del ordenamiento jurídico nacional. Es por ello que en el ámbito de los Derechos Humanos cohabitan, a nivel europeo, las constituciones nacionales, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). Como es natural, el derecho de sufragio, como derecho imprescindible en cualquier Estado democrático, aparece regulado en los tres catálogos.

Las constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea incluyen, normalmente, el derecho de sufragio con el grado más alto de protección. A pesar de esta consideración, la extensión de la titularidad del derecho no es, en ningún caso, absoluta sino que dependerá del Estado ante el que nos encontremos<sup>3</sup>. En la configuración de la titularidad del derecho de sufragio interviene, además, el derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. Tanto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, uno de los dos Tratados Originarios, como la CDFUE, citada anteriormente, fijan la extensión de la titularidad de este derecho, al menos, a los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad en las elecciones locales y al Parlamento Europeo<sup>4</sup>. Es por ello que, debido a la primacía del derecho de la Unión Europea, esta

<sup>2</sup> Art. 3 del Protocolo adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos: «Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo».

<sup>3</sup> Tradicionalmente «la condición de extranjero ha venido siendo considerada, ya desde la Constitución Francesa de 1975, como un obstáculo para el disfrute de los derechos de participación política. El fundamento de esta exclusión radicaba, como ya se ha expuesto, en el temor al menoscabo que podría sufrir la soberanía de un Estado como consecuencia de la intervención en la toma de decisiones políticas de los nacionales de otro Estado». M.A. PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 74.

<sup>4</sup> Art. 22 TFUE: «1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro. 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del art. 223 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a

extensión se configura como obligatoria para la totalidad de los Estados miembros. En cambio, la mayor extensión de este derecho en estos comicios, en cuanto a la titularidad de los nacionales de terceros Estados, así como en las elecciones regionales y nacionales quedaría, en principio, a la libre disposición de los Estados miembros.

En el presente estudio se tratará de describir el estado actual del derecho de sufragio de los extranjeros en los 28 Estados miembros de la Unión Europea con la finalidad de realizar un diagnóstico general que pueda ser comparado, además, con la situación española<sup>5</sup>. En este sentido, tradicionalmente, las regulaciones que provenían de Estados europeos eran observadas en muchas ocasiones, tanto por las instancias políticas como por la sociedad, en general, como paradigma de «*lo democrático*». Esta alta consideración fue utilizada, por ejemplo, por el constituyente español durante los debates que tuvieron lugar en el proceso de conformación de la Constitución Española de 1978 lo que constituía, del modo que ha sido apuntado, un fiel reflejo de la visión de la sociedad española de aquellos años<sup>6</sup>. En la actualidad, por el contrario, esta visión se ha vuelto más crítica lo que, sin duda, ha respondido al avance paulatino de nuestra democracia. Aún así, el derecho comparado, y más entre sociedades de similar evolución democrática como son los Estados miembros de la Unión Europea, constituye un elemento fundamental en el estudio de implementaciones dentro de un ordenamiento jurídico. Por ello, se considera que el hecho de introducir este análisis comparado, entre los diferentes Estados miembros de la Unión Europea, respecto del derecho de sufragio de los extranjeros puede contribuir a una comprensión alejada de la lógica nacional que sirva de apoyo a otros estudios, tanto específicos como transversales, realizados en este campo.

Por último, antes de entrar en el desarrollo del derecho de sufragio de los extranjeros en los 28 Estados miembros de la Unión Europea, es necesario resaltar que la fuente

---

*un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro».*

Art. 39.1 CDFUE: «1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado».

Art. 40 CDFUE: «Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado».

<sup>5</sup> Un buen estudio sobre la integración política de los inmigrantes en el derecho europeo, con una especial referencia al derecho de sufragio y al caso español puede consultarse en R. DURÁN MUÑOZ y M. MARTÍN MARTÍNEZ, *La integración política de los inmigrantes. La vía del sufragio*, Comares, Granada, 2008, pp. 111 ss.

<sup>6</sup> P. SÁNCHEZ-MOLINA, *Europa y la Constitución: la idea europea en las Cortes Constituyentes de 1978 y en las reformas constitucionales de 1992 y 2011*, memoria de licenciatura, Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga (inédita), 2012.

principal de datos para el desarrollo de este trabajo han sido los *papers* de prestigiosos investigadores europeos para el *European Union Democracy Observatory*<sup>7</sup>.

## II. ELECCIONES NACIONALES

El concepto de elecciones nacionales, a efectos del presente estudio, englobará, en exclusiva, a aquellos comicios a través de los que se eligen a los miembros que compondrán los parlamentos estatales (órgano legislativo). Y, por lo tanto, se dejará de lado aquellas elecciones, también nacionales, en las que se elige, directamente, a los detentadores del poder ejecutivo. Como es sabido, la diferencia principal entre los sistemas parlamentaristas respecto de los presidencialistas es que en los primeros el presidente del gobierno es elegido indirectamente bien por la Cámara Baja (en los supuestos de unicameralismo o en los que coexiste un bicameralismo imperfecto, como el caso español) o por ambas (Cámara Baja y Cámara Alta). Mientras que en los sistemas cuya forma de gobierno es presidencialista se elige directamente, por un lado, a los parlamentos nacionales y, por otro, al presidente.

En lo que a derecho de sufragio se refiere, las elecciones a los parlamentos nacionales de los diferentes Estados miembros de la Unión Europea se caracterizan por reconocer, normalmente, la titularidad exclusivamente a los nacionales<sup>8</sup>. Esta nula extensión a los extranjeros es consecuencia de la vinculación de la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones nacionales al criterio de «nacionalidad»<sup>9</sup>. En base a este criterio, se considera que los sujetos titulares del derecho de voto y a presentarse como candidato son, en exclusiva, aquellos ciudadanos que ostentan la nacionalidad del Estado donde tienen lugar los comicios. La aplicación de este criterio privaría del sufragio al resto de residentes, los no nacionales, quedando, por tanto, excluidos del proceso a través del cual se otorga al poder legislativo y ejecutivo una legitimidad democrática. Esta situación, además, actuaría a modo de obstáculo en el camino hacia la efectiva integración de los extranjeros en la sociedad de residencia lo que afectaría, sin duda, a la buena salud de la democracia en estos Estados debido, en parte, a la reducción de la legitimidad de los órganos encargados de tomar decisiones (que les conciernen en igual medida que al resto de nacionales). Este hecho no sucedería de aplicar un «criterio de residencia» que permitiese una mayor extensión

<sup>7</sup> VV.AA., *Access to Electoral Rights in the EU*, Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013. En línea: <http://eudo-citizenship.eu/about/fracit> (última visita 20 de enero de 2016).

<sup>8</sup> Consultar Anexo.

<sup>9</sup> A. RODRÍGUEZ y P. SÁNCHEZ-MOLINA, «Residencia y derechos de participación», en VV.AA., *La residencia de los gerontoinmigrantes: derechos y obligaciones de los jubilados extranjeros en los lugares europeos de retiro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 165-202.

del derecho de sufragio al incluir como titulares no solo a los nacionales sino, también, a los extranjeros que lleven residiendo en un Estado el tiempo legalmente exigido<sup>10</sup>.

En primer lugar, la extensión del derecho de sufragio en las elecciones generales a los ciudadanos europeos y nacionales de terceros Estados ha sido objeto de debate en algunos Estados miembros de la Unión Europea como es el caso de Bélgica<sup>11</sup>. El territorio de este país aparece dividido en tres regiones, dos de ellas por razones lingüísticas además de la capital, Bruselas. Así, el idioma de los electores o elegibles (francés o neerlandés —flamenco—) constituye un elemento que ha venido influyendo, de forma decisiva, en el equilibrio conformado para que ambas lenguas cuenten con un peso institucional equivalente. Por esta razón, cualquier extensión del derecho de sufragio debería ser previamente analizada con sumo cuidado ya que podría alterar el equilibrio existente. Este debate ha trascendido el ámbito nacional siendo objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>12</sup>.

El equilibrio lingüístico no ha sido la única circunstancia que ha suscitado un debate acerca de la conveniencia de extender el derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones nacionales sino que otros Estados parte han mostrado sus reservas utilizando otros argumentos. Es, por ejemplo, el caso de Bulgaria y el «miedo» a la influencia de los nacionales turcos en los asuntos internos<sup>13</sup>. Del mismo modo, dicho supuesto se podría

<sup>10</sup> En esta línea se muestra Miguel Ángel Presno, además de incluir un nuevo matiz vinculado al tándem «pertenencia/permanencia»: «Es preciso “democratizar” el acceso a la nacionalidad pero esa no debe ser la única vía para que los residentes puedan ejercer con plenitud el derecho de sufragio. La definición del pueblo del Estado no con arreglo al criterio de la nacionalidad sino con el de la residencia favorecería la expresión de la igualdad jurídica y del pluralismo participativo consustanciales a un sistema democrático. [...] En suma, los «derechos de gobierno» deberían ampliarse cuanto mayor fuera la pertenencia/permanencia (caso de los nacionales que residen en el propio territorio y los extranjeros que residen de manera indefinida) y reducirse cuanto menor sea dicha pertenencia/permanencia (los nacionales que pasan a residir de manera prolongada en otro país y los extranjeros que dejan de ser residentes)». C. PINELLI y M.A. PRESNO, *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2014, pp. 63-64.

<sup>11</sup> «Electoral rights for EU citizens and for other foreign residents have been a major topic of political debate in recent Belgian history [...]». J. LAFLEUR, «Access to Electoral Rights, Belgium», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 1.

<sup>12</sup> Algunos aspectos de las razones lingüísticas en la conformación del equilibrio institucional han sido objeto de pronunciamientos por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por ejemplo, en el caso *Mathieu-Mohin y Cleryfayt contra Bélgica* (Sentencia de 2 marzo 1987) el TEDH consideró conforme al Convenio, aplicando la doctrina del margen de apreciación nacional, determinados aspectos de la regulación belga relacionados con el ámbito lingüístico.

<sup>13</sup> «The louder voices in this debate were against any rights for third-country nationals living in Bulgaria, implicitly or explicitly targeting Turkish citizens. This position was based on the fear that the Turkish state might attempt to re-establish some influence/rule in Bulgaria». A. DOBREVA, «Access to Electoral Rights, Bulgaria», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 10.

extrapolar a cualquier Estado que tratase de obstaculizar la participación de un núcleo importante de nacionales de terceros Estados en los asuntos públicos.

La existencia de debates nacionales respecto del reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros no ha devenido en una extensión del derecho, a menos en lo que a elecciones nacionales se refiere. Por el contrario, en el apartado siguiente se comprobará como, en cambio, algunos Estados han sido más proclives a la hora de ampliar el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones regionales.

A pesar de esta clara oposición a la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones nacionales encontramos tres casos en los que esta tiene lugar. La presente afirmación debe ser matizada de inmediato ya que, en dos de ellos, tal reconocimiento responde más a una determinada política de dos Estados miembros para con algunas de sus ex colonias, como son los casos de Gran Bretaña y Portugal. Mientras que, por el contrario, el caso de Irlanda es el inverso al extender la titularidad, en exclusiva, al Reino Unido (aunque el Reino Unido colonizó Irlanda, este Estado no forma parte de la *Commonwealth*). Por un lado, en el caso británico, efectivamente, su legislación otorga el derecho de sufragio, activo y pasivo, en las elecciones nacionales a algunos de los ciudadanos extranjeros residentes entre sus fronteras. Los titulares de este derecho son, en consecuencia, los nacionales de cualquier Estado perteneciente a la *Commonwealth* con los que, como es natural, Gran Bretaña conserva unos intensos lazos de cooperación<sup>14</sup>. Igualmente, los nacionales irlandeses, a pesar de que no ostentan la consideración de *Commonwealth citizen* si que gozan, en virtud de la *Ireland Act* de 1949, de la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones nacionales en el Reino Unido tanto en su vertiente activa como pasiva<sup>15</sup>. Por otro lado, aunque íntimamente relacionado con el supuesto anterior, los nacionales de Estados pertenecientes a la *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* que residen en Portugal gozan de «*ciertos derechos, sujetos a reciprocidad, y basados en lazos lingüísticos, culturales e históricos*»<sup>16</sup>. Dentro de esta Comunidad, Brasil y

---

<sup>14</sup> «*Foreign residents who are neither EU citizens nor Commonwealth citizens do not enjoy any voting rights in the UK. By contrast, All Commonwealth citizens who are resident in the UK and who have leave to enter or remain in the UK, or do not require leave to enter or remain in the UK, are entitled to vote in all forms of elections in the UK*». L. KHADAR, «Access to Electoral Rights, United Kingdom», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 9.

<sup>15</sup> «*Furthermore, Cypriot and Maltese citizens (as Commonwealth citizens) and Irish citizens (under the Ireland Act 1949) enjoy a position of double privilege, having rights to vote at all levels of election in UK and also enjoying the limited range of EU electoral rights. In addition, they are not subject to immigration control in the same way as other Commonwealth citizens. Both Commonwealth and Irish citizens may also stand for election [...]*». L. Khadar, Access to Electoral Rights, United Kingdom ... *cit.*, pp. 9-10.

<sup>16</sup> «*[...] in relation to passive and active voting rights, citizenship of a Portuguese-speaking country (which includes all of Portugal's former colonies) and legal residence in Portugal grants certain rights, subject to reciprocity,*

Portugal firmaron un acuerdo a través del cual sus nacionales, residentes en el otro Estado, disfrutarían de un estatus de igualdad en lo que a derechos políticos se refiere, lo que en la práctica se traduciría en la titularidad del derecho de sufragio, a todos los niveles, en el Estado de residencia (incluyendo, claro está, el derecho de voto en las elecciones nacionales portuguesas<sup>17</sup>). Por último, la novena enmienda de la Constitución Irlandesa introdujo la extensión del derecho de voto de los ciudadanos del Reino Unido, del mismo modo que este venía haciendo con los nacionales irlandeses<sup>18</sup>.

A tenor de lo expuesto en los párrafos precedentes, y a la vista de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la Unión Europea, llegamos a una conclusión inequívoca respecto de la situación del derecho de sufragio de los extranjeros y no es otra que la gran mayoría de los Estados no reconocen el derecho de sufragio a ningún residente extranjero. En estos comicios los diferentes Estados no distinguen entre ciudadanos europeos y nacionales de terceros Estados sino que ambas categorías están excluidas de su ejercicio. Esta circunstancia se flexibiliza en Portugal y Reino Unido (además del caso irlandés) pero, como ha sido apuntado, dicho reconocimiento no constituye un buen ejemplo de integración política de los extranjeros residentes sino que, por el contrario, deriva de las interconexiones de ambos Estados con sus antiguas colonias. Este es, por lo tanto, un reconocimiento puntual que actúa a modo de excepción que confirma la regla habitual: el preocupante estado en el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en algún Estado miembro de la Unión<sup>19</sup>.

---

*and based on linguistic, cultural and historical ties*». C. HEALY, «Access to Electoral Rights, Portugal», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, pp. 1-2.

<sup>17</sup> «Only Brazilian citizens resident in Portugal and who have acquired the status of equality of political rights may vote in all elections and referenda. This is subject to the Treaty of Friendship, Cooperation and Consultation mentioned in the Introduction, which grants a form of quasi-citizenship to Brazilians resident in Portugal and to Portuguese resident in Brazil». C. HEALY, *Access to Electoral Rights, Portugal ... cit.*, p. 6.

<sup>18</sup> «La apertura del derecho de sufragio en las elecciones parlamentarias se produjo, como consecuencia de la novena enmienda a la Constitución, para extender el derecho a votar a los ciudadanos del Reino Unido, tal y como lo venían haciendo los irlandeses en Gran Bretaña desde el año 1949. [...] En las elecciones parlamentarias, el art. 8 de la Ley reconoce también el derecho de sufragio activo a los ciudadanos británicos, entendiéndolo como tales a los definidos como británicos por la British Nationality Act, de 30 de octubre de 1981». P. SANTOLAYA y M. DÍAZ CREGO, *El sufragio de los extranjeros, un estudio de derecho comparado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 39.

<sup>19</sup> En cierto modo, al privarse del derecho de sufragio a ciertos colectivos de extranjeros, se esta minando una de las partes componentes del derecho electoral en sentido estricto: la universalidad del sufragio. A pesar de ellos algunos autores entienden que la exigencia de algunos requisitos para el ejercicio del derecho de sufragio no supone una «merma» del principio de la universalidad del sufragio. Ver D. NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 65.



Tras este análisis, sin ánimo de exhaustividad, en el que se han localizado aquellos Estados miembros de la Unión Europea que reconocen el derecho de sufragio a una parte de los extranjeros en las elecciones nacionales, en el siguiente epígrafe se hará referencia a aquellos Estados cuyas regulaciones se han mostrado proclives a una extensión en el ámbito de las elecciones regionales.

### III. ELECCIONES REGIONALES

Dentro de este apartado se englobará a toda la variedad de modelos de distribución territorial del poder (federal, autonómico o regional) dejándose fuera, por tanto, a todos aquellos Estados miembros en los que no se establezca esta división territorial: los Estados unitarios. Concretamente, en lo sucesivo, haremos referencia, en exclusiva, a aquellos Estados que contando con una división regional han ampliado, además, la titularidad del derecho de sufragio (activo, pasivo u ambos) a colectivos de residentes no nacionales.

En la actualidad, y a tenor del estudio realizado por un grupo de expertos a petición del Parlamento Europeo, siete Estados miembros de la Unión Europea han procedido a la extensión de la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones regionales a los residentes no nacionales: Croacia, Portugal, Dinamarca, Hungría, Suecia, Eslovaquia y Reino Unido<sup>20</sup>. A modo de sistematización vamos a diferenciar entre los Estados que reconocen el derecho de sufragio solo a los ciudadanos europeos, a nacionales de terceros Estados y aquellos en los que la extensión afecta a ambos colectivos de extranjeros.

En primer lugar, Croacia se nos presenta como el único Estado cuyo ordenamiento ha previsto una expansión del derecho de sufragio en las elecciones regionales solo a los ciudadanos europeos<sup>21</sup>. Esta afirmación debe matizarse ya que a pesar de que nominalmente estas elecciones difieran de las locales (que analizaremos en el siguiente apartado) en la práctica han sido consideradas como muy similares debido a las escasas competencias atribuidas a estos territorios lo que ha llevado, incluso, a la regulación de ambos comicios de manera conjunta<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> J. ARRIGHI, R. BAUBÖCK, M. COLLYER, D. HUTCHESON, M. MORARU, L. KHADAR, J. SHAW, JO, *Franchise and electoral participation of third country citizens residing in the European Union and of EU citizens residing in third countries*, Directorate General for Internal Policies, Policy department C: Citizens' Right and Constitutional Affairs, Florencia, 2013, pp. 51 ss. En línea: [http://eudo-citizenship.eu/images/docs/afco%20study\\_updated\\_sept2013.pdf](http://eudo-citizenship.eu/images/docs/afco%20study_updated_sept2013.pdf) (última consulta, 14 de marzo de 2016).

<sup>21</sup> «An EU citizen shall have the right to vote and stand as a candidate for local or regional legislative bodies if he or she is a resident of a particular municipality or región». J. SAJFERT, «Access to Electoral Rights, Croatia», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 4.

<sup>22</sup> «However, regional governments in Croatia enjoy very limited powers. A country of barely 4.3 million residents is split into 20 counties (*upanija*) and the City of Zagreb. Apart from the City of Zagreb, counties have few



En segundo lugar encontramos el caso, un tanto especial, de Portugal. Esta consideración no se la otorga, en exclusiva, el hecho de ser el único Estado miembro que reconoce la extensión de este derecho, en exclusiva, a ciertos nacionales de terceros Estados, concretamente a los nacionales brasileños, sino que, además, deviene de otra circunstancia excepcional al contar, exclusivamente, con dos regiones autónomas insulares: Azores y Madeira<sup>23</sup>.

Por otro lado, en cuanto a los Estados miembros de la Unión Europea que reconocen alguna modalidad de derecho de sufragio tanto al resto de ciudadanos europeos como, además, a los residentes extraeuropeos se encuentra, en primer lugar, Dinamarca. Desde el año 1977, la legislación danesa ha venido reconociendo el derecho de sufragio en las elecciones regionales a los nacionales del resto de países nórdicos y, a partir de 1981, al resto de no nacionales tanto en su vertiente activa como pasiva<sup>24</sup>. El temprano consenso en torno a esta extensión de la titularidad del derecho de sufragio de los residentes extranjeros en las elecciones regionales ha devenido, en la actualidad, en un debate político sobre su conveniencia. En este sentido, desde el año 2010, las vicisitudes acerca de esta extensión han venido contando con una gran relevancia pública motivada, sobre todo, por las reservas de una parte del Parlamento Danés (*Folketing*). Dichas reservas contrastan con el tradicional y generoso reconocimiento de este derecho a los extranjeros, lo que quizás tenga como principal causa la presión migratoria derivada de la crisis económica de 2008<sup>25</sup>.

En la misma línea que la regulación danesa, los ordenamientos jurídicos sueco y eslovaco otorgan la titularidad del derecho de sufragio a todos los residentes extranjeros (tanto nacionales de terceros Estados como de cualquier Estado miembro de la Unión Europea) que residan entre sus fronteras. Concretamente, en Suecia gozan de la titularidad de este derecho, por un lado, aquellos nacionales de terceros Estados que residan en el país, al menos, durante los últimos tres años y, por otro, los ciudadanos europeos residentes, sin

---

*competences and small financial capabilities. [...] In the Republic of Croatia, local and regional elections are understood as being the same type of elections. They are held on the same date and are regulated with the same legislation*». J. SAJFERT, «Access to Electoral Rights, Croatia»... *cit.*, pp. 4-8.

<sup>23</sup> «Only Portuguese citizens registered to vote in the Autonomous Regions of the Azores and Madeira may vote in regional legislative elections. Neither EU citizens resident in the Autonomous Regions, nor EU and Portuguese citizens resident in continental Portugal may vote in the regional legislative elections». C. CLAIRE, «Access to Electoral Rights, Portugal»... *cit.*, p. 8.

<sup>24</sup> «Electoral rights in Danish general elections are reserved to Danish citizens. However, since 1977, Nordic citizens have been granted electoral rights at local and regional elections and, since 1981, such electoral rights have been granted to all foreign residents». E. ERSBØLL, «Access to Electoral Rights, Denmark», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 8.

<sup>25</sup> «However, in 2010, electoral rights for foreigners turned into a salient issue. The Danish People's Party, which at that time supported the Liberal-Conservative government, was against foreigners' franchise with the exception of Nordic citizens [...]». E. ERSBØLL, «Access to Electoral Rights, Denmark»... *cit.*, p. 2.

ningún límite temporal<sup>26</sup>. De igual modo, la normativa eslovaca, desde el año 2002, ha venido otorgando a ambas categorías de extranjeros la titularidad del derecho de sufragio en sus comicios regionales<sup>27</sup>.

Por su parte, el ordenamiento jurídico húngaro otorga una protección similar a los ciudadanos europeos que a los nacionales mientras que el resto de los no nacionales gozan, asimismo, de la titularidad del derecho pero, en cambio, con una protección algo menor. En este sentido, los nacionales de terceros Estados y residentes en Hungría son titulares del derecho de voto en las elecciones regionales mientras que los europeos gozan, además de la vertiente activa, del derecho de sufragio pasivo a través del cual disponen de la posibilidad de presentarse como candidatos en igualdad de condiciones que los nacionales<sup>28</sup>.

Por último, la normativa del Reino Unido diferencia, a su vez, entre tres categorías de residentes: los ciudadanos de la *Commonwealth*, los europeos y el resto de no nacionales. Los primeros, al igual que en las elecciones nacionales, son titulares del derecho de sufragio en las elecciones a los órganos descentralizados: «*the Scottish Parliament, the Welsh Assembly and the Northern Irish Assembly*». Asimismo, los residentes europeos gozan del derecho como consecuencia directa de la trasposición de la Directiva 94/80/CE<sup>29</sup> (con la excepción de Irlanda cuyo reconocimiento fue anterior) que, a pesar de referirse

<sup>26</sup> «*In regional and local elections (county and municipality) and regional and local referenda, every foreigner has electoral rights if he or she has reached the age of eighteen and has been registered as resident in Sweden for a continuous period of three years before Election Day [...] In regional and local elections (county and municipality), and in regional and local referenda, any person who is a citizen of an EU country or a citizen of Iceland or Norway has electoral rights if he or she has reached the age of eighteen on Election Day and is registered as resident in Sweden[...]*». H. BERNITZ, «Access to Electoral Rights, Sweden», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 5.

<sup>27</sup> «*[...] la ley aplicable a la materia es la Ley 346/1990, sobre elecciones de los Gobiernos Locales. Sin embargo, esta norma, según información proporcionada por la embajada de Eslovaquia en España fue reformada por Ley 303/2001, que permitió el derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes en el país no sólo en las elecciones locales, sino también en las regionales (art. 1.2)*». P. SANTOLAYA y M. DÍAZ CREGO, *El sufragio de los extranjeros... cit.*, p. 43.

<sup>28</sup> «*As a general rule, foreign residents cannot vote in national elections but at the local and regional level. Every adult person who is recognised as a refugee, immigrant or resident of Hungary has the right to vote in local and regional elections and referendums. At the same time foreign residents, with the exception of EU citizens, cannot run as candidates. Therefore, only foreign residents who fall into the above mentioned categories enjoy electoral rights in local and regional elections. Beyond this provision, there is no distinction between resident citizens and citizens of other states. 44*». A. BOZOKI, «Access to Electoral Rights, Hungary», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 9.

<sup>29</sup> 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. Puede consultarse un comentario más detallado sobre esta directiva en el apartado relativo a las elecciones locales.

a la extensión de la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones locales a los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad, ha sido la vía para que la extensión del derecho de sufragio en estos comicios tuviera lugar<sup>30</sup>. Mientras que, por el contrario, el resto de extranjeros que no son nacionales de algunos de los 28 Estados de la Unión Europea o nacionales de algunos países pertenecientes a la *Commonwealth* no ostentan la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones regionales británicas.

A modo de conclusión, la ampliación del derecho de sufragio a ciertos colectivos de residentes no nacionales sigue siendo marginal, aunque en menor medida que en las elecciones nacionales, y ello se deriva, principalmente, de las competencias políticas de las que gozan estos entes territoriales. La regla habitual conecta, por tanto, un menor grado de competencias de los órganos a elegir con un mayor reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros<sup>31</sup>. Es por ello que las restricciones en el ámbito de las elecciones nacionales se suavizan, levemente, en los comicios regionales (de 3 a 7 Estados miembros que reconocen el derecho de sufragio al menos a una parte de los residentes extranjeros). Seguidamente, y en tercer lugar, pasaremos a analizar el estado de la cuestión de esta extensión en las divisiones administrativas de menor tamaño, los municipios o localidades. En estas elecciones, siguiendo la regla descrita, las restricciones impuestas para los comicios nacionales y regionales se suavizarán hasta el punto de posibilitar el derecho de sufragio a un gran número de residentes extranjeros.

#### IV. ELECCIONES LOCALES

Las elecciones locales, si la comparamos con el resto de comicios, se nos presentan como aquellas en las que los Estados miembros han tenido una actitud más proclive respecto de la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros. Este hecho no es casual sino que responde tanto a políticas nacionales como europeas. En primer lugar, en el ámbito nacional, entendido este como el regulado por los ordenamientos jurídicos internos, la competencia, en mayor medida, administrativa de los entes locales ha amortiguado las

<sup>30</sup> «This is because the local electoral registers (which included resident EU citizens as a consequence of EU Council Directive 94/80/EC) were used to establish the registers for elections to the devolved bodies. It should be recalled that there was no obligation on the UK to extend voting rights to resident EU citizens at the regional level». J. ARRIGHI, R. BAUBÖCK, M. COLLYER, D. HUTCHESON, M. MORARU, L. KHADAR, J. SHAW, *Franchise and electoral participation... cit.*, p.14.

<sup>31</sup> «[...] uno de los motivos tradicionales de exclusión de los extranjeros ha sido el temor al menoscabo que podría sufrir la soberanía nacional con la intervención en la formación de las decisiones políticas de los nacionales de otro Estado». M.A. PRESNO LINERA, «El voto de los extranjeros en España y el voto de los españoles residentes en el extranjero. A propósito del informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, 2009, p. 189.

reservas existentes (típicas de las elecciones nacionales) lo que, además, ha favorecido la extensión del derecho de sufragio a los nacionales de terceros Estados<sup>32</sup>. De hecho, uno de los argumentos más recurrentes para la extensión del sufragio es el que conecta la titularidad con la condición de ciudadano residente alejándose de aquellas premisas que abogan por su conexión con el criterio de nacionalidad<sup>33</sup>. En segundo lugar, en el ámbito supranacional, la normativa europea tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht ha posibilitado la extensión del derecho de sufragio en las elecciones locales a todos los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales<sup>34</sup>.

Siguiendo esta lógica, en los siguientes párrafos se categorizará la amplitud en que los países pertenecientes a la Unión Europea han ampliado el derecho de sufragio de los extranjeros. Por un lado, se hará referencia a los Estados que se limitan a cumplir las disposiciones introducidas por la Directiva 94/80/CE. Por otro, a los que reconocen el derecho de sufragio, tanto activo como pasivo, en las elecciones locales como mínimo a ciertos colectivos de residentes no nacionales, incluyendo los ciudadanos europeos. Y, por último, localizamos aquellos que otorgan la titularidad, en ambas vertientes, a los ciudadanos europeos mientras que, en su vertiente activa, a algunos nacionales de terceros Estados<sup>35</sup>. Además, a modo de excepción se citará el caso de Grecia, presidido por la regresión del derecho de sufragio en estas elecciones.

<sup>32</sup> En este sentido se muestra Benito Aláez al indicar que «se acepta como compatible con el dogma de la soberanía de un pueblo nacional el sufragio activo y pasivo en las elecciones locales de quienes no pertenecen —ni se puede pretender que pertenezcan a esos solos efectos— a ese colectivo, porque el mismo no afecta al núcleo de la soberanía, al núcleo de la ciudadanía, esto es, al derecho de sufragio en las elecciones nacionales o estatales (autonómicas), que es a través de las cuales se pone en marcha la Kompetenz-Kompetenz y, por tanto, el señorío sobre el proceso de integración». B. ALÁEZ CORRAL, «Nacionalidad y ciudadanía ante las exigencias del estado constitucional democrático», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, 2005, p. 158.

<sup>33</sup> «[...] voting rights for national elections were closely connected to state citizenship [...]», L. KHADAR, «Access to Electoral Rights, United Kingdom»... *cit.*, pp. 1-2.

<sup>34</sup> Además, en el ámbito supranacional, el Consejo de Europa aprobó la Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida local, de 5 de febrero de 1992. Este texto, que no ha sido ratificado por España, incluye en sus arts. 6 y 7 el compromiso de los Estados parte de garantizar el derecho de sufragio en las elecciones locales, como mínimo en su vertiente activa, a los extranjeros residentes en las mismas condiciones que los nacionales siempre que hayan residido de manera habitual y legal en el mismo por un periodo de cinco años. Una de las causas de la no ratificación por España puede ser la existencia del principio de reciprocidad recogido en el art. 13.2 CE y que será objeto de estudio en las próximas páginas. A pesar de la no ratificación, la importancia de esta Convención como *soft law* en la interpretación del derecho interno español ha sido destacada por una doctrina. Ver I. LASAGABASTER HERRARTE, «Reciprocidad y derechos fundamentales: en especial el derecho de voto de los extranjeros», *RIVAP*, núm. 85, 2009, pp. 76-ss.

<sup>35</sup> Puede consultarse un estudio sobre el derecho de sufragio de los extracomunitarios en D. MOYA MALAPEIRA y A. VIÑAS FERRER [eds.], *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2010.

En primer lugar, la Directiva 94/80/CE desarrolla la previsión del art. 22.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>36</sup> cuyo origen se encuentra en el art. 8 B del Tratado de Maastricht<sup>37</sup>. A su través se fija el derecho de «*todo ciudadano de la Unión*» tanto a votar como a presentarse como candidato en las elecciones locales de cualquier Estado miembro del que sea residente. Por lo tanto, los 28 Estados miembros de la Unión Europea tienen la obligación de, al menos, extender la titularidad del sufragio a los ciudadanos europeos residentes<sup>38</sup>. Sin embargo, este hecho no constituye una limitación para que los Estados puedan ir más allá e incluir a nacionales de terceros Estados como titulares del derecho en alguna de sus vertientes, activa y/o pasiva. Aquellos Estados en los que su regulación interna no ha ido más allá de la trasposición de la citada directiva son los siguientes: Austria, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Francia, Alemania, Italia, Letonia, Malta, Polonia y Rumanía<sup>39</sup>.

En segundo lugar, los Estados miembros que reconocen el derecho de voto y a presentarse como candidato en las elecciones locales además de a los ciudadanos europeos a, al menos, algunos colectivos de residentes no europeos, son los siguientes: Dinamarca, Finlandia, Suecia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Eslovaquia y el Reino Unido.

Los Países Nórdicos pertenecientes a la Unión Europea repiten un mismo patrón de comportamiento en cuanto al reconocimiento del derecho de voto en las elecciones locales: su reconocimiento a todos los extranjeros residentes. Entre estos, los ciudadanos europeos además de los nacionales noruegos cuentan con un trato preferencial. De hecho, antes de que el Tratado de Maastricht y la Directiva 94/80/CE entraran en vigor, tanto Dinamarca, Finlandia y Suecia (junto a otros territorios no pertenecientes a la Unión Europea como Noruega e Islandia) comenzaron a reconocer el derecho de sufragio, tanto activo como

<sup>36</sup> Art. 22.1 TFUE: «*Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro*».

<sup>37</sup> Art. 8 B del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992: «*1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1994, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro*».

<sup>38</sup> Esta afirmación contiene varias excepciones: la exigencia de un periodo de residencia y la posibilidad de requerir la condición de nacional para ostentar ciertos cargos municipales, entre otras. Ver arts. 5 y 12 de la Directiva 94/80/CE. La primera de las excepciones ha sido aplicada por Luxemburgo mientras que Francia e Italia han hecho lo propio con la segunda.

<sup>39</sup> Ver «*Anexo*».

pasivo, a los nacionales de algunos de los territorios pertenecientes a «*The Nordic Council*»<sup>40</sup>. Este trato preferencial se concreta, actualmente, en la garantía del ejercicio del derecho, en las mismas condiciones que los nacionales, a los ciudadanos europeos y a los nacionales de los Estados parte del Consejo Nórdico<sup>41</sup>.

En esta misma línea se muestra Luxemburgo y Holanda cuya extensión del derecho de sufragio incluye, al igual que en el caso de los Países Nórdicos, a todos los extranjeros<sup>42</sup>. Luxemburgo acometió la trasposición de la directiva europea en el año 1995 mientras que hubo que aguardar al año 2003 para que incluyese a todos los no nacionales<sup>43</sup>. Por su parte, el caso holandés destaca por una regulación que desde 1980 ha venido vinculando la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones locales a la residencia<sup>44</sup>.

Otros Estados, sin embargo, dotan la titularidad del derecho de sufragio a ciertos nacionales de terceros Estados, es el caso de Portugal y el Reino Unido. Mientras que en Portugal se hace necesario que sus nacionales cuenten con los mismos derechos en el país a cuyos nacionales se le otorga la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones locales. Con otras palabras, que la concesión del derecho de sufragio, activo y pasivo, a los extranjeros atiende a criterios de reciprocidad<sup>45</sup>. Por su parte, en el Reino Unido, al igual que

<sup>40</sup> «*The Nordic Council*» se constituyó en 1952 y cuenta con 87 miembros electos de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Islas Feroe, Groenlandia y Åland. En línea: <http://www.norden.org/en/nordic-council> (consultado el 28 de marzo de 2016).

<sup>41</sup> «*Nordic citizens have electoral rights in municipal and regional elections on the same terms as Danish citizens. [...] The three-year residence requirement for Nordic citizens was repealed in 1995 when EU citizens were granted electoral rights under the same conditions as Danish citizens, cf. Local and Regional Government Election Act, sect. 1(1)(1-3)*». E. ERSBØLL, «Access to Electoral Rights, Denmark...» *cit.*, p. 8.

<sup>42</sup> En el caso de Luxemburgo se debe tener en cuenta la excepción comentada anteriormente.

<sup>43</sup> «*All foreign residents who meet certain residence or other conditions enjoy electoral rights in local elections. Non-national EU-citizens were granted this right by the law of 28 December 1995 and third country nationals by the law of 18 February 2003*». D. SCUTO, «Access to Electoral Rights, Luxembourg», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 4.

<sup>44</sup> «*Since the 1980s, when the actual electoral law with local voting rights for foreigners and national voting rights for non-residing nationals was set up, there were occasionally some discussions and modifications, but the general structure of the system did not change: local elections are based on residence, national elections are based on membership*». A. SCHRAUWEN, «Access to Electoral Rights, Netherlands», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 4.

<sup>45</sup> «*In local legislative elections, voting rights are granted to citizens of Portuguese speaking countries, provided that Portuguese migrants in those countries have the same rights (reciprocity), and that they have had legal residence in Portugal for at least four years. This currently applies only to Brazilians and Cape Verdeans. In the case of other third-country nationals, they can vote provided that they grant the same rights to Portuguese migrants in their countries of origin and have had legal residence for at least five years. These countries are currently: Argentina, Chile, Iceland, Norway, Peru, Uruguay and Venezuela. Subject to reciprocity, citizens of Portuguese-speaking countries legally resident for more than two years and registered to vote in the municipality or parish where a referendum is being held for at least two years may vote in local referenda*». C. HEALY, «Access to Electoral Rights, Portugal...» *cit.*, p. 6.



en las elecciones nacionales y regionales, los únicos titulares son los ciudadanos europeos junto a los «*Commonwealth citizens*» que, como fue indicado en las elecciones nacionales, son los únicos titulares del derecho de sufragio en todos los comicios celebrados en aquél país y cuyo estatus tiene como origen la historia imperial británica<sup>46</sup>.

En tercer lugar, se encuentran aquellos Estados que reconocen el derecho de voto a los nacionales de terceros Estados (además de, claro está, la titularidad del derecho de sufragio, en ambas vertientes, a los ciudadanos europeos). Estos son Hungría<sup>47</sup>, Bélgica<sup>48</sup>, Estonia<sup>49</sup>, Lituania<sup>50</sup>, Eslovenia<sup>51</sup> y España<sup>52</sup>.

Por un lado, el caso de Lituania es particular ya que a pesar de que, teóricamente, los residentes extracomunitarios gozan del derecho de sufragio en las elecciones locales en ambas vertientes. Si ahondamos un poco más encontramos que, en la práctica, la vertiente pasiva está muy restringida debido a la imposibilidad de que los residentes no nacionales puedan formar parte de un partido político, lo que conlleva una gran desigualdad para con estos ciudadanos<sup>53</sup>.

<sup>46</sup> «*The privileged position of these categories of non-nationals is, in general, a consequence of the UK's imperial history rather than any particular cultural or linguistic ties*». L. KHADAR, «Access to Electoral Rights, United Kingdom»... *cit.*, p. 10.

<sup>47</sup> «*As a general rule, foreign residents cannot vote in national elections but at the local and regional level. Every adult person who is recognised as a refugee, immigrant or resident of Hungary has the right to vote in local and regional elections and referendums. At the same time foreign residents, with the exception of EU citizens, cannot run as candidates*». A. BOZOKI, «Access to Electoral Rights, Hungary», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 9.

<sup>48</sup> «*Whereas second-country nationals have been able to participate in local elections since 2000 (see section 3. Electoral rights of EU citizens), third-country nationals have only been able to do so since 2006 and in a more restricted way than EU citizens residing in Belgium [...] the legislation on voting rights for third country nationals does not provide any passive electoral rights*». J. LAFLEUR, «Access to Electoral Rights, Belgium», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 4.

<sup>49</sup> «*Third-country nationals ("aliens" in Estonian legislative terminology) have the right to vote in Local Government Council elections provided that they reside in Estonia on the basis of a long-term residence permit or the right of permanent residence but they cannot stand as candidates*». M. LAATSIT, «Access to Electoral Rights, Estonia», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 4.

<sup>50</sup> D. ŽALIMAS, «Access to Electoral Rights, Lithuania», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013.

<sup>51</sup> «*By default, third country nationals with registered permanent residence in Slovenia are enfranchised with regard to local elections and as far as active electoral rights are concerned. [...] Third country nationals have the right to vote in local legislative and mayoral elections, but they do not have the right to run as candidates*». M. ACCETTO, «Access to Electoral Rights, Slovenia», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 4.

<sup>52</sup> A. RODRÍGUEZ, «Access to Electoral Rights, Spain», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013.

<sup>53</sup> «*In general third country nationals (nationals of non- EU countries permanently residing in Lithuania) are not entitled to participate in national elections or referendums. However, they are generally enfranchised in municipal*



Por otro lado, el caso de España cuenta con una particularidad respecto del resto, la imposibilidad de facto de extender el derecho de voto a todos los nacionales de terceros Estados residentes entre sus fronteras<sup>54</sup>. Como es sabido, el art. 23 de la Constitución Española recoge el derecho fundamental de los «ciudadanos [...] a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Este precepto, que a priori podría interpretarse de forma extensiva debido al uso de término «ciudadanos», es necesario ponerlo en relación con otro, el art. 13.2 CE<sup>55</sup>: que limita a los nacionales españoles la titularidad de los derechos derivados del art. 23 CE «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». Esta excepción, que no es la única<sup>56</sup>, viene configurada por dos elementos que atienden, principalmente, a criterios de oportunidad política: su previsión vía tratado o ley y los criterios de reciprocidad. A pesar de que ambos requisitos deben concurrir para que la excepción tenga lugar, es este último el que puede constituir un límite, *de facto*, a la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones locales. Esto es debido a que, en este ámbito, por «criterios de reciprocidad» se ha venido entendiendo la condición en virtud de la cual

*local elections, including local referenda [...] It should be also noted that there is one indirect impediment on TCNs' right to stand as candidates: only Lithuanian nationals can be members of political parties (Arts. 3 and 5(1) of the Law on Political Parties). Political parties are the most important and influential actors in the electoral process which can nominate candidates for electoral office. Although not only political parties can nominate candidates and they are entitled to nominate candidates who are not members, the inability of TCNs to be members of political parties prevents them from participating in elections on an equal footing». D. ŽALIMAS, «Access to Electoral Rights, Lithuania»... cit., p. 9.*

<sup>54</sup> Las vicisitudes relacionadas con el derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales son analizadas, en profundidad, en los artículos publicados en el presente número de esta revista y cuyos autores son M. NAVAS SÁNCHEZ (*La extensión del derecho de sufragio en España a los ciudadanos de la UE en las elecciones locales*) y R. NARANJO DE LA CRUZ (*La extensión del derecho de sufragio en España a los ciudadanos de terceros países en las elecciones locales*).

<sup>55</sup> Esta interpretación fue avalada por el Tribunal Constitucional Español en la Declaración de 1 de Julio de 1992 al argumentar que la exclusión de los extranjeros a «participar en los asuntos públicos» viene dada por el art. 13.2 CE y no por el propio 23 CE. En este sentido, Antonio Ibáñez atisba una contradicción en la interpretación del Tribunal Constitucional al identificar el concepto de «ciudadanos» recogido en el art. 23 CE como amplio. En su opinión, «O bien el concepto de «ciudadanos» es estricto, y excluye de su definición misma a los extranjeros, viniendo el art. 13.2 a reforzar dicha exclusión, o bien es amplio, incluyendo a los extranjeros e incluso a las personas jurídicas (asociaciones), salvo las excepciones establecidas en otros preceptos constitucionales como el art. 13.2. Por otro lado, no parece lógico que un mismo concepto de «ciudadanos» tenga carácter estricto y excluyente en algunos casos (respecto de las personas jurídicas, como veremos a continuación) y no en otros (respecto de los extranjeros), según quien sea el sujeto titular del derecho». A. IBÁÑEZ MACÍAS, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo difusión, Madrid, 2007, pp. 138-139.

<sup>56</sup> A. RODRÍGUEZ Y P. SÁNCHEZ-MOLINA «Residencia y derechos de participación»... cit., p. 173-177.

el reconocimiento del derecho de sufragio activo en España a un nacional de un tercer Estado venga aparejado del mismo reconocimiento en ese Estado para los nacionales españoles. En otras palabras, para que un residente en España, nacional de un tercer Estado, sea titular del derecho de voto en las elecciones municipales es necesario que su Estado de origen otorgue el mismo derecho a los nacionales españoles residentes en ese Estado<sup>57</sup>. Por lo tanto, la extensión del sufragio a los extranjeros nunca podrá ser total atendiendo, por ejemplo, a aquellos Estados que no reconocen el derecho de sufragio a ninguno de los ciudadanos, sean o no nacionales, lo que haría depender la extensión de un derecho al estándar de reconocimiento de un tercer Estado. Aún así, y a pesar de que esta interpretación es la seguida por la mayoría de la doctrina, una minoritaria aboga por una interpretación más restrictiva de la cláusula de reciprocidad que otorgase a cualquier extranjero la titularidad del derecho de voto en las elecciones municipales<sup>58</sup>.

Por último, en cuanto al caso particular, Grecia nos muestra el peligro de una posible regresión de las conquistas en el ámbito electoral. Tras el reconocimiento, en el año 2010, del derecho de sufragio, activo y pasivo, a los extranjeros residentes en las elecciones locales este les fue privado en el año 2013. Y es que tras su reconocimiento comenzaron a tener lugar una serie de debates que devinieron en una resolución del «*Greek Council of State*» que retrotrajo la situación a la existente con anterioridad al año 2010<sup>59</sup>. Por ello, las elecciones locales celebradas en agosto de 2010 fueron las primeras, y últimas, en las

<sup>57</sup> Una parte de la doctrina ha sido muy crítica con esta exigencia. Así, Pérez Alberdi afirma que «Habría sido más atinado que la Constitución hubiese definido éste también como un derecho de configuración legal sin más requisitos, dejando al legislador o al acuerdo internacional la decisión de extender los derechos de sufragio a los extranjeros de las distintas nacionalidades. Y es que hacer depender la titularidad y ejercicio de un derecho fundamental, aunque éste siga vinculándose mayoritariamente al concepto de soberanía, del reconocimiento previo o simultáneo de otro Estado supone incluir un elemento totalmente ajeno a la dogmática de los derechos fundamentales y lleva necesariamente a que los ciudadanos de países no democráticos que se encuentran en España no pueda extenderse la titularidad del mismo». M.ªR. PÉREZ ALBERDI, *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, p. 100.

<sup>58</sup> La vinculación del alcance de la cláusula de reciprocidad a un criterio de oportunidad política debido a que «el concepto de reciprocidad es lo suficientemente abierto» ha sido desarrollado por el profesor Carrasco en M. CARRASCO DURÁN, «El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades», *QDL*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pp. 147-162. Además, en esta misma línea pero dando un paso más, una nueva interpretación de la cláusula de reciprocidad que favoreciera la eliminación de las limitaciones citadas y que, por consiguiente, produjera una extensión del derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones locales ha sido defendida por el profesor Naranjo en un artículo publicado en este número de la presente revista.

<sup>59</sup> «In February 2013 [...] the Council found that both automatic access to Greek citizenship for children of immigrants and the extension of the right to participate in municipal elections by non-citizens violate the "constitutionally enshrined principle of sovereignty of the Greek people"». D. Christopoulos, «Access to electoral rights, Greece», Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia, 2013, p. 7.

que la extensión del derecho de sufragio a todos los extranjeros tuvo lugar<sup>60</sup>. Situación que no se debe tomar a la ligera debido al auge de movimientos políticos que abogan por la restricción de los derechos de los extranjeros en Europa.

## V. ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

Las elecciones al Parlamento Europeo se nos presentan como unos comicios *sui generis* ya que, al contrario de lo que ocurre en el resto de elecciones, a su través se elige a los miembros que compondrán este órgano supranacional. Esta es la razón por la que el derecho de la Unión Europea establece una normativa común a los Estados miembros, a diferencia de lo que ocurre en las elecciones nacionales, regionales e, incluso, municipales<sup>61</sup>. Por ello, en este apartado se tratará de seguir el esquema seguido hasta el momento: dilucidar la extensión del derecho de sufragio de los extranjeros.

Con anterioridad a las elecciones de 1979, los representantes europeos eran elegidos directamente por los parlamentos nacionales<sup>62</sup>. Y es que a partir de la entrada en vigor del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo, por sufragio universal directo, las normativa de la Unión se ha ido desarrollando hacia la confección de un procedimiento electoral uniforme con el claro objetivo de que las Comunidades Europeas y la actual Unión Europea se fundamentasen sobre las bases de la democracia representativa y el pluralismo político con la finalidad de dotarse de una incipiente legitimidad democrática carente en sus orígenes<sup>63</sup>.

Hasta la fecha no se ha logrado la implementación de una regulación electoral propiamente europea sino que esta es, en gran medida, competencia de los Estados miembros. Aún así, en este proceso hacia el desarrollo de un procedimiento electoral uniforme se han ido dando pasos hacia el establecimiento de una serie de principios comunes que deben

<sup>60</sup> Actualmente solo los nacionales griegos y los ciudadanos europeos residentes en Grecia son titulares del derecho, tanto de voto como a presentarse, en las elecciones locales helenas. «*The October 2010 elections were the first time allogeneis persons voted [...]*». D. CHRISTOPOULOS, «Access to electoral rights, Greece»... *cit.*, p. 7.

<sup>61</sup> En el caso de las elecciones locales la normativa de la Unión fija, como ha sido indicado en el apartado correspondiente, el derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro del que no son nacionales.

<sup>62</sup> A partir de la entrada en vigor, el 1 de julio de 1978, del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo, por sufragio universal directo, aneja a la decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976, DO L 278, 76/787/CECA, CEE, Euratom de 8 de octubre de 1976.

<sup>63</sup> «*La elaboración de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo tiene por objeto reforzar la autoridad política del Parlamento, consolidar su legitimidad democrática con vistas a la realización de una auténtica Unión Europea, y aumentar la conciencia de los ciudadanos de pertenecer a una sociedad europea común [...]*En la actualidad estamos ante una dualidad normativa». M. MARTÍN DE HIJAS MERINO, «Sistema electoral al Parlamento Europeo», en F. PASCUA MATEO (dir.), *Estado Democrático y Elecciones Libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral*, Civitas, Madrid, pp. 321-322.

ser respetados por los propios Estados<sup>64</sup>. Uno de los pasos más trascendentes en esta evolución para nuestro objeto de estudio lo constituye la aprobación del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht)<sup>65</sup>. A su través se instituyó el concepto de «ciudadanía europea» que pretendía un reforzamiento de la unidad de los «pueblos de Europa» mediante la puesta en marcha de un vínculo entre la Unión y sus ciudadanos a modo de unión social que completara a la unión política y económica. Este concepto, el de ciudadanía europea, quedaría en papel mojado sin mecanismos que articularan esta superación del concepto de «nacionalidad» de un Estado por el de «ciudadanía europea», al menos en lo que a competencias de la propia UE se refiere. Uno de estos mecanismos, instituido por el Tratado de Maastricht, fue el establecimiento de la posibilidad de ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo tanto en el Estado de origen como en el de residencia<sup>66</sup>. Este derecho, reconocido vía tratado, se desarrolló por la Directiva 93/109/CE que, como es natural, fue traspuesta a todos los Estados miembros de la Unión Europea<sup>67</sup>. Por lo tanto, la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo, al igual que en las elecciones municipales, se separó de la consideración de nacional de un Estado miembro para convertirse en un derecho de los ciudadanos de la Unión Europea<sup>68</sup>.

Llegados a este punto es un hecho irrefutable que, al igual que en el caso de las elecciones locales, los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. Pero, ¿y el resto de residentes que no son ni nacionales ni europeos? Si consultamos el «Anexo» podemos observar que la inmensa mayoría de los Estados miembros no reconocen ese derecho a los extracomunitarios. La única excepción la constituye el Reino Unido con los denominados *Qualifying Commonwealth Citizens*, categoría de ciudadanos muy especial ya que, como se ha venido indicando, aparece vinculada a los habitantes de las antiguas colonias británicas. Este reconocimiento prácticamente nulo y cuantitativamente equivalente a la extensión del derecho de sufragio en las elecciones

<sup>64</sup> «[...] lo que se pretende es la existencia de unas mismas condiciones en el seno de cada ordenamiento, sin diferencias esenciales entre nacionales y no nacionales». M.A. PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 83.

<sup>65</sup> Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (entró en vigor el 1 de noviembre de 1993).

<sup>66</sup> Esta idea se fraguó, inicialmente, en el fallido Informe Seitlinger, aprobado el 10 de marzo de 1982, DO C 87 de 5 de abril de 1982.

<sup>67</sup> Directiva 93/109/CE del Consejo de 6 de diciembre de 1993 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, DOCE L 329/34 de 30 de diciembre de 1993.

<sup>68</sup> Ver M. MARTÍN DE HIJAS MERINO, «Sistema electoral al Parlamento Europeo»... *cit.*, pp. 325-326.

nacionales, muy vinculado al criterio de nacionalidad en detrimento del de residencia, nos llevan a replantearnos lo siguiente:

¿Los Estados miembros están facultados para extender el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo más allá de a los ciudadanos europeos, esto es, a los residentes extracomunitarios?

Al leer detenidamente la regulación europea aplicable, derivada del Tratado de Lisboa, a la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo no encontramos previsiones que regulen tal extremo<sup>69</sup>. Aun así, en estos casos, resulta imprescindible acudir a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE o Tribunal de Luxemburgo) como órgano encargado de interpretar la normativa de la Unión. En este caso, un pronunciamiento de Luxemburgo devino en una solución «dialogada»<sup>70</sup> con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y cuyo origen fue el denominado caso *Matthews*<sup>71</sup>.

Tras la condena al Reino Unido y a pesar de existir un acuerdo con España para permitir que los ciudadanos Gibraltareños pudieran votar en las elecciones europeas a través de la «Declaración de 18 de febrero de 2002»<sup>72</sup>, el Estado español recurrió esta extensión del derecho de sufragio ante el TJCE (actual TJUE) por entender que se había violado

<sup>69</sup> El art. 9 del TUE establece que todos los nacionales de cualquier Estado miembro tienen la consideración de ciudadanos de la Unión Europea. Además, a través del art. 10 TUE se considera al Parlamento Europeo como la cámara de representación directa de los ciudadanos de la Unión (apartado segundo) y se reconoce el derecho de la ciudadanía europea a participar en la vida democrática de la propia Unión Europea (apartado tercero). Por último, el art. 14 TUE además de fijar, en el sentido anteriormente citado, la consideración de los Parlamentarios Europeos como representante de los ciudadanos de la Unión (apartado segundo), hace referencia a algunos elementos imprescindibles en cualquier sistema electoral democrático como es que los representantes europeos sean elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto (apartado tercero).

<sup>70</sup> «Es habitual sostener que los tribunales deben «dialogar» entre sí al interpretar los textos iusfundamentales. El diálogo entre jueces aparece como el método más razonable para encauzar los posibles conflictos y tensiones». V. FERRERES COMELLA, «El juez nacional ante los derechos fundamentales europeos. Algunas reflexiones en torno a la idea de diálogo», en A. SAIZ ARNAIZ (Dir.), *Integración Europea y Poder Judicial*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2006, p. 231.

<sup>71</sup> La señora Matthews, residente en Gibraltar, interpuso un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos debido a la imposibilidad de participar en las elecciones al Parlamento Europeo al considerarse, en virtud de la legislación inglesa, que el Acta de 1976, que regula las elecciones al PE, no englobaba al territorio de Gibraltar. Ante esta demanda, el TEDH resolvió condenando a Reino Unido por la violación del art. 3 del Protocolo 1. STEDH *Matthews contra Reino Unido*. Sentencia de 18 de febrero de 1999. Un análisis de la sentencia puede verse en A. RODRÍGUEZ, «Ordenamiento comunitario y Convención Europea de Derechos Humanos», en J. CORCUERA ATIENZA (Coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 99-118.

<sup>72</sup> «En el acta de la reunión del Consejo de 18 de febrero de 2002 se hizo constar la siguiente Declaración del Reino Unido, que reflejaba un acuerdo bilateral celebrado entre dicho Estado miembro y el Reino de España». STJCE *Caso España contra Reino Unido* (§ 12).

tanto el acuerdo bilateral como el Acta de 1976 al considerar que el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo solo podía reconocerse a los ciudadanos de la Unión así como la imposibilidad de incorporar a los electores gibraltareños a una circunscripción existente en Gran Bretaña.

La alegación de España no fue compartida por el TJCE en su pronunciamiento, al indicar que los *qualifying Commonwealth citizen* residentes en Gibraltar gozaban del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo<sup>73</sup>. Además, y sin necesidad aparente (aunque quizás influido por el pronunciamiento de Estrasburgo) el TJCE permitió una hipotética extensión de este derecho a los extranjeros residentes en un Estado miembro<sup>74</sup>. Esta idea, muy relevante para nuestro objeto de estudio, fue desgranada por el TJCE en sus fundamentos jurídicos:

En primer lugar, al negar que los titulares del derecho de sufragio en estos comicios puedan ser en exclusiva los ciudadanos de la Unión<sup>75</sup>. En segundo lugar, al desvincular la afectación de una posible extensión del derecho de sufragio, a los nacionales de un tercer Estado, en las elecciones al Parlamento Europeo en un concreto Estado miembro con lo que pueda suceder en el resto de Estados<sup>76</sup>. Y, por último, al reconocer la competencia de los propios Estados en la ampliación de la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo no entrando, por tanto, dentro de las competencias de la Unión Europea<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> STJCE Caso *España contra Reino Unido*. Sentencia de 12 de septiembre de 2006.

<sup>74</sup> El Tribunal de Luxemburgo fue desgranando esta idea a lo largo de la sentencia: «dichas disposiciones no excluyen, en sí mismas, que a una persona que no tenga la condición de ciudadano de la Unión [...] se le reconozca el derecho de sufragio activo y pasivo» (§70); «la extensión hecha por un Estado miembro del derecho de voto en esas elecciones a personas distintas de sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión que residan en su territorio únicamente afecta a la identidad de los representantes elegidos en dicho Estado miembro y no tiene repercusión ni en la identidad ni en el número de los representantes elegidos en los demás Estados miembros» (§ 77); «la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo es competencia de cada Estado miembro, dentro del respeto del Derecho comunitario» (§ 78).

<sup>75</sup> «Dichas disposiciones no excluyen, en sí mismas, que a una persona que no tenga la condición de ciudadano de la Unión [...] se le reconozca el derecho de sufragio activo y pasivo». STJCE Caso *España contra Reino Unido*. Sentencia de 12 de septiembre de 2006 (§70).

<sup>76</sup> «La extensión hecha por un Estado miembro del derecho de voto en esas elecciones a personas distintas de sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión que residan en su territorio únicamente afecta a la identidad de los representantes elegidos en dicho Estado miembro y no tiene repercusión ni en la identidad ni en el número de los representantes elegidos en los demás Estados miembros». STJCE Caso *España contra Reino Unido*. Sentencia de 12 de septiembre de 2006 (§ 77).

<sup>77</sup> «La determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo es competencia de cada Estado miembro, dentro del respeto del Derecho comunitario [...] los Estados miembros reconozcan ese derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión residentes en su territorio». STJCE Caso *España contra Reino Unido*. Sentencia de 12 de septiembre de 2006 (§ 78).



Es por ello que, a pesar del sorprendente vacío de la extensión de la titularidad del derecho de sufragio en estos comicios más allá de a los ciudadanos europeos, los Estados parte no están limitados por ninguna regulación de la Unión Europea que dificulte el reconocimiento del derecho de voto y a presentarse como candidato a los residentes extracomunitarios en las elecciones al Parlamento Europeo.

## VI. CONCLUSIONES

El grado de extensión del derecho de sufragio a los residentes extranjeros, en los Estados miembros de la Unión Europea, cuenta con una muy diversa amplitud dependiendo del país y de las elecciones a estudiar. En el caso de las elecciones generales es prácticamente testimonial al reconocerse, exclusivamente, en Gran Bretaña, Portugal e Irlanda la titularidad del derecho de sufragio a ciertos residentes con vínculos postcoloniales (véase Gran Bretaña con los países miembros de la *Commonwealth* o Portugal con los Estados parte de la *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*). Esta tendencia restrictiva, en cuanto al reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros, se suaviza en el momento en que las competencias a ejercer por los órganos electos pasan a ser más administrativas que políticas, como es el caso de las elecciones regionales y, sobre todo, de las municipales. Por último se encuentra un caso paradójico, el de las elecciones al Parlamento Europeo habida cuenta de que a pesar de que gozan de la titularidad, tanto activa como pasiva, todos los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad, por el contrario, solo Gran Bretaña permite el sufragio a nacionales de terceros Estados. El caso británico fue amparado por el antiguo TJCE lo que permitiría que el resto de Estados miembros extendieran el derecho de sufragio a la totalidad de residentes no nacionales, supuesto que no ha tenido lugar hasta la fecha.

Es cierto que se han dado pasos hacia una ampliación de los sujetos titulares del derecho de sufragio pero, junto a esta visión, coexiste otra realidad que nos descubre una precaria situación en lo que a extensión del derecho de sufragio a los extranjeros se refiere y cuyo argumento principal radica en el estancamiento de esta tendencia expansiva. Un ejemplo de esta insuficiencia lo constituye el derecho de la Unión Europea ya que desde el año 1994 no se han producido avances sustanciales (salvando alguna reforma en la línea de facilitar el ejercicio del derecho de sufragio pero sin entrar en la ampliación de los sujetos beneficiarios<sup>78</sup>) y es que con la aprobación de algunas normas europeas que han concretado el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones locales y al Parlamento Europeo a los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro del que

<sup>78</sup> 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.



no son nacionales ha culminado, por el momento, la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros. Precisamente, el fin que llevó a que a raíz del Tratado de Maastricht se implementara la «*ciudadanía de la Unión*» fue la necesidad de consolidar una unión política, paralela a la unión económica, a través de la consolidación de unos vínculos más estrechos entre sus pueblos. La implementación de estos vínculos carecerían de efectos prácticos sin el reconocimiento, a su vez, de una serie de derechos a todos los residentes en un Estado miembro de la Unión Europea (consagrados, en la actualidad, en la CDFUE). Uno de estos derechos, imprescindibles en la conformación de una unión política, es el derecho de sufragio que, en el ámbito de la Unión Europea, no ha alcanzado una virtualidad plena al no haber previsto, por el momento, la titularidad del derecho de voto y a presentarse como candidato, a los ciudadanos europeos, en aquellos comicios en los que se disputa la mayor parte del poder político en un Estado: las elecciones nacionales (y en menor medida, las regionales).

Esta argumentación, que ha permitido una cierta extensión, aunque insuficiente, del derecho de sufragio a los ciudadanos europeos podría extrapolarse y reconocer el derecho de sufragio, como mínimo en las elecciones locales y europeas, a la totalidad de los nacionales de terceros estados (Estados no europeos) residentes en cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea. En caso contrario, la falta de reconocimiento de la titularidad de este derecho a los extranjeros no europeos residentes en nuestro territorio actuaría a modo de obstáculo en el camino hacia su efectiva integración como ciudadanos, lo que afectaría, sin duda, a la buena salud de nuestra democracia. Es por ello que una real integración de este colectivo pasaría por hacerles partícipe de las decisiones tomadas a través de su participación en los asuntos públicos. Pero, además, la vinculación del derecho de sufragio a los nacionales en vez de a los residentes permanentes impediría el fortalecimiento de los cimientos que constituyen la base de cualquier sistema democrático debido, en parte, a la reducción de la legitimidad de los órganos encargados de tomar decisiones que conciernen a los extranjeros en igual medida que a los nacionales.

Por otro lado, además de describir el estado actual del derecho de sufragio de los extranjeros en la Unión Europea resulta relevante comparar, en estas conclusiones, el estado de los 28, como un todo, con la situación de uno de los Estados miembros, España. El Derecho Fundamental de participación en los asuntos públicos aparece recogido en el art. 23 CE y es el único para el que la propia Constitución fija límites a su extensión a los extranjeros ya que mediante el art. 13.2 CE se establece que la titularidad del derecho de sufragio corresponde a los españoles con una excepción: el sufragio en las elecciones locales atendiendo a criterios de reciprocidad. Por tanto, los residentes extranjeros pueden ser electores y elegibles en las elecciones locales siempre que los españoles también puedan serlo en el Estado del cual ese residente sea nacional. Además, como ha sido apuntado, la trasposición de las Directivas 93/109/CE y 94/80/CE en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General ha permitido que los ciudadanos europeos residentes en España

puedan participar en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Es por ello que en el caso español, al otorgar la titularidad del derecho de sufragio, prima el criterio de nacionalidad, en las elecciones generales y autonómicas, mientras que tanto en los comicios locales como en las elecciones al Parlamento Europeo el criterio de residencia permite otorgar la titularidad a ciertos colectivos de no nacionales. Este hecho hace que, España, se encuentre en la media, respecto del resto de Estados miembros, en cuanto al reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros. Esta consideración no obsta a que, dentro del ordenamiento jurídico español, quede una importante tarea pendiente en cuanto a la implementación plena del derecho de sufragio de los extranjeros en aras de su efectiva integración.

### Anexo<sup>79</sup>

Reconocimiento del derecho de sufragio de los no nacionales: ciudadanos europeos y nacionales de terceros Estados<sup>80</sup>

	Elecciones estatales		Elecciones regionales / federales / autonómicas		Elecciones locales / municipales		Elecciones europeas	
	UE	3.º	UE	3.º	UE	3.º	UE	3.º
AUSTRIA					+		+	
BÉLGICA					+	+ -	+	
BULGARIA					+		+	
CROACIA			+	-	+		+	
CHIPRE					+		+	
REPÚBLICA CHECA					+		+	
DINAMARCA			+	+	+	+	+	
ESTONIA					+	+ -	+	
FINLANDIA					+	+	+	
FRANCIA					+		+	
ALEMANIA					+		+	
GRECIA					+		+	
HUNGRÍA			+	+ -	+	+ -	+	

<sup>79</sup> Datos extraídos de VV.AA, *Access to Electoral Rights in the EU*, Eudo Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 2013. En línea: <http://eudo-citizenship.eu/about/fracit> (última visita 15 de marzo de 2016).

<sup>80</sup> Reconocimiento pleno [+]. Reconocimiento limitado a una parte de los extranjeros residentes y/o en una de sus vertientes (derecho de sufragio activo o pasivo) [+ -].

IRLANDA	+ -				+	+	+	
ITALIA					+		+	
LETONIA					+		+	
LITUANIA					+	+	+	
LUXEMBURGO					+	+	+	
MALTA					+		+	
HOLANDA					+	+	+	
POLONIA					+		+	
PORTUGAL		+ -		+ -	+	+ -	+	
RUMANÍA					+		+	
ESLOVAQUIA			+	+	+	+	+	
ESLOVENIA					+	+ -	+	
ESPAÑA					+	+ -	+	
SUECIA			+	+	+	+	+	
REINO UNIDO	+ -	+ -	+	+ -	+	+ -	+	+ -

## TITLE

THE EXTENSION OF FOREIGNERS' VOTING RIGHTS RESIDENTS IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

## SUMMARY

I. INTRODUCTION. II. NATIONAL ELECTIONS. III. REGIONAL ELECTIONS. IV. LOCAL ELECTIONS. V. EUROPEAN PARLIAMENT ELECTIONS. VI. CONCLUSIONS.

## KEY WORDS

*Right of suffrage; Foreigners; Elections.*

## ABSTRACT

*The extension of voting rights in the Member States of the European Union has a very diverse range. In the present study we analyze, with no intention of completeness, the degree of such extension on the national, regional, local and European Parliament elections. To do this, we will rely on a series of reports related to the internal regulation of the different Member States and the rules of the European Union.*

Fecha de recepción: 30/06/2016

Fecha de aceptación: 18/08/2016