



CIUDADANOS MÓVILES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2014: UNA APROXIMACIÓN INCÓMODA

ANTONIO JAVIER TRUJILLO PÉREZ

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Málaga*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL INFORME SOBRE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2014. II. EL SUFRAGIO ACTIVO DE LOS CIUDADANOS MÓVILES DE LA UNIÓN EUROPEA EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2014. III. EL SUFRAGIO PASIVO DE LOS CIUDADANOS MÓVILES DE LA UNIÓN EUROPEA EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2014. IV. CONCLUSIONES.

Palabras clave

Elecciones al Parlamento Europeo de 2014; Ciudadanía europea; Ciudadanos móviles de la Unión Europea; Derecho de sufragio activo; Derecho a presentarse candidato en elecciones.

Resumen

Los ciudadanos móviles de la Unión Europea (ciudadanos de la UE que residen en un Estado miembro distinto del suyo) tienen derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones europeas en el Estado miembro de acogida en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. El Informe sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, elaborado por la Comisión, estudia las elecciones de 2014. Dicho Informe evalúa incorrectamente la participación de los ciudadanos de la UE residentes en un Estado miembro distinto del suyo, por lo que las políticas y normativas de la UE, que pueda impulsar la Comisión Europea para ampliar esa participación en las elecciones de 2019, pueden resultar inadecuadas y debilitar la ciudadanía europea. Aquí se ofrecen correcciones a esa evaluación.

I. INTRODUCCIÓN: EL INFORME SOBRE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2014

En el marco de un estudio sobre el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea (en adelante, UE) residentes en un Estado miembro diferente del Estado del que son nacionales, resultaba ineludible detenerse en mayo de 2014: en ese momento se celebraron las últimas elecciones para elegir el Parlamento Europeo. En el largo proceso que llevó a ellas se ha resaltado fuertemente de modo institucional y político,

a nivel de la UE y de los Estados miembros, de los partidos políticos europeos y nacionales, así como en términos normativos y de opinión pública, que se trataba de unas elecciones que serían cruciales para configurar la Comisión Europea, y en particular su Presidente, a partir del Parlamento Europeo que se elegía, pues serían tenidas en cuenta por el Consejo Europeo, dotándoles —por tanto— de una conexión estrecha con el citado proceso electoral. Esta, además, no se circunscribirá, en la lógica de las relaciones representativas y de creación parlamentaria de *gobierno* sólo al momento inicial de las mismas, sino también a su desarrollo a lo largo de la legislatura y del mandato de la Comisión Europea, que ve reforzado su carácter político y legitimación democrática. Conocer, por tanto, su visión sobre el proceso electoral es importante por cuanto se proyectará en el programa político y normativo a impulsar por esta hasta 2019.

Precisamente la Comisión Europea, con posterioridad a cada convocatoria electoral realiza un informe sobre las elecciones y, en esta ocasión, se ha hecho público durante el año 2015, advirtiéndose en él esa perspectiva a más largo plazo que se acaba de indicar¹. En dicho documento (en adelante, el *Informe*) se analiza, entre otras cuestiones, la participación política de los *ciudadanos móviles* de la Unión Europea, en expresión adoptada y explicitada en el citado documento: de esta manera se denomina de un modo más breve y conciso a los ciudadanos de la UE que residen en un Estado miembro diferente del Estado del que son nacionales y, por ello, se considera adecuado compartir esta denominación, a la vez que resulta necesario prestarle mayor atención, tarea que se realizará en el estudio inicialmente mencionado². Dado que esa participación política se articula a través del sufragio activo y pasivo, en cuanto que su ejercicio constituye un elemento nuclear de la ciudadanía europea ya, en este momento, aparece una ulterior justificación para compartir el uso de la expresión citada, pues incorpora mejor esta ciudadanía que los términos usados anteriormente y que aún se encuentran normativizados: «*elector comunitario*» y «*elegible comunitario*»³.

¹ Cfr. Comisión Europea, *Informe sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 2014* - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM/2015/0206 final) (Código CELEX: 52015DC0206), 8.05.2015, pp. 1, 18 y 19. Se cita por la versión en pdf disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1459283781028&uri=CELEX:52015DC0206> (Consultado 29.03.2016).

² *Informe...*, p. 12.

³ Se encuentran esos términos en los números 5) y 6) del art. 2 de la 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 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 329, 30 de diciembre de 1993): la terminología ahora desplazada se centra más en el aspecto electoral, que constituye uno de los contenidos de dicha ciudadanía europea.

Esas elecciones tuvieron una característica muy novedosa, derivada de ser las primeras en realizarse tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y que, precisamente, el *Informe* no pone de relieve: en ellas, por primera vez, como se ha señalado oportunamente, han sido elegidos los diputados «como “representantes de los ciudadanos de la Unión” (art. 14.2 TUE), y no como representantes de los pueblos de los Estados» miembros⁴. Evidentemente, las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 han incorporado otros rasgos importantes que se indican con acierto, pero ese punto es crucial para una adecuada comprensión de la relevancia de dichas elecciones en el contexto de la integración política de la UE. Como se verá, es lo que permitirá evaluar con mejor óptica los datos relacionados con la participación política manifestada a través del derecho de sufragio, activo y pasivo, en relación a ese órgano representativo.

La característica que se acaba de resaltar conecta con otra cuestión que permite delimitar el tema aquí tratado. En el constitucionalismo contemporáneo el parlamento también comparte la función de dirección política y, en ese sentido, sería útil adentrarse en la valoración del proceso electoral de mayo de 2014 elaborada en el interior del Parlamento Europeo. En cierta medida no existe o, más correctamente, se está formando, por cuanto la primera aproximación —aunque no en sede estrictamente parlamentaria, sino de órganos de estudio en su seno—, no aborda la participación electoral objeto de este trabajo⁵. Tampoco debe extrañar esa inicial ausencia pues el desarrollo de la función mencionada no comienza claramente con un programa político definido, sino que su elaboración obedece a las dinámicas propias parlamentarias, esto es, a las deliberaciones y debates que en los órganos pertinentes se lleven a cabo a lo largo de la legislatura y que cristalizarán, o no, en su momento⁶. En cualquier caso, ello obliga al seguimiento de la actividad parlamen-

⁴ E.M. GARCÍA-GUERETA RODRÍGUEZ, «Las elecciones europeas de 2014: un gran cambio en el mapa político español», *Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior*, núm. 12, julio-diciembre 2014, ISSN: 1989-6468 (en línea), p. 129, disponible en http://www.interior.gob.es/documents/642317/1203831/Seguridad_y_Ciudadania_N_12_web_126140536.pdf/30e4e817-4105-47e6-8cc0-d32ece569845 (consultado 29.03.2016).

⁵ Vid. European Parliament (Directorate-General for Communication-Public Opinion Monitoring Unit), «European and national elections figured out-Les élections européennes et nationales en chiffres, 2014 European elections-Elections européennes 2014», *European Parliament Review*, édition núm. 10 - dixième édition, Special edition - November 2014-Edition spéciale - Novembre 2014, disponible en http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/review.pdf (consultado 29.03.2016).

⁶ Si, además, se tiene en cuenta —aunque no se desarrolle en este momento— que la peculiar organización institucional de la UE obliga a tener en cuenta en la función de dirección política también al Consejo Europeo y al Consejo. Por eso, la inclusión en el «programa político de la Unión», configurado en diversos momentos y no sólo en el electoral, de declaraciones y actuaciones del Consejo Europeo y de la Comisión Europea es muy pertinente (cfr. M. AZPITARTE SÁNCHEZ, «Los espacios del consenso y del conflicto. Crónica política y legislativa del año 2014», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 103, 2015, pp. 162 *in fine*-166).

taria en ese sentido y, especialmente, de los trámites en torno al procedimiento electoral uniforme que, indudablemente, no podrá desconocer estos aspectos.

Los ciudadanos móviles, de acuerdo con la normativa existente, tienen derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones al Parlamento Europeo en su país de residencia, en las mismas condiciones que los nacionales de dichos Estados. Para un mejor entendimiento de la situación, se tratarán por separado el sufragio activo y el sufragio pasivo, aunque en el *Informe* se tratan conjuntamente en los dos lugares del mismo donde se analizan⁷: esta última no es la opción más conveniente para visibilizar adecuadamente el alcance real del derecho a votar y del derecho a presentarse como candidatos en estas elecciones, pues desdibuja sus perfiles efectivos, especialmente respecto al segundo de esos derechos, puesto que se favorece que quede diluido en el primero⁸.

II. EL SUFRAGIO ACTIVO DE LOS CIUDADANOS MÓVILES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tras el análisis de la participación general en las elecciones al Parlamento Europeo y haber saludado que «*la tendencia a la baja se ha moderado significativamente*» pues, desde las elecciones de 2009 sólo ha caído un 0,36%, para situarse en un 42,67%⁹, se presta atención a la participación de ciudadanos de la UE residentes en un Estado miembro distinto del suyo de origen.

Antes de abordar concretamente el sufragio activo de los *ciudadanos móviles*, debe hacerse una breve valoración acerca del descenso de participación general: este ha sido ininterrumpido desde las primeras elecciones directas, las de 1979, en las que hubo una participación del 61,99%. Probablemente, la primera razón de esa consideración positiva de la Comisión debía haber sido que se trata de la menor caída entre unas elecciones y las siguientes: esta institución, sin embargo, prefiere hacerla comparando ese descenso con el

⁷ Se incluyen las dos dimensiones del sufragio, tanto en el epígrafe sistemáticamente dedicado a la participación en las elecciones al Parlamento Europeo, como en el relativo al ejercicio por parte de los ciudadanos de la UE de sus derechos electorales y al respeto de los principios comunes de estas elecciones. En este último, se abordan las dos al considerar cómo se han salvaguardado los derechos electorales de los ciudadanos de la UE residentes en un Estado miembro distinto del suyo, con una sección específica denominada «*El derecho de los ciudadanos de la Unión a votar y a presentarse como candidatos en su Estado miembro de residencia*» y, sólo el sufragio activo, al afrontar el respeto a los principios comunes que rigen estas elecciones, puesto que, entre estos, se encuentra que «*nadie puede votar más de una vez en las mismas elecciones*» (cfr. *Informe...*, pp. 12-18).

⁸ *Vid. Ibidem*, pp. 12-16: ahí se advierte, como más adelante se resaltarán, que el tratamiento del derecho de sufragio pasivo queda bastante limitado y resulta más superficial, cuando puede ser indicativo de una más efectiva integración en el estado de residencia.

⁹ *Informe...*, p. 8. Más asépticamente recoge ese descenso European Parliament, «*European ...*», p. 2. Esos datos de participación provienen, según esta última publicación, de los 396.104.240 electores y los 168.818.151 votantes (p. 40).



producido en la participación entre las dos convocatorias electorales anteriores, cuando resulta más relevante que, para encontrar una caída parecida a la actual y por debajo de un punto, haya que remontarse al año 1989, como se muestra a continuación:

Tabla 1
Tasa de participación en las elecciones al Parlamento Europeo y variaciones entre ellas¹⁰

Elecciones	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Tasa de participación (%)	61,99	58,98	58,41	56,67	49,51	45,47	42,97	42,61
Caída participación		-3,01	-0,57	-1,74	-7,16	-4,04	-2,50	-0,36

En cuanto al sufragio activo de los ciudadanos móviles, es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que se usan las tasas de inscripciones en el censo electoral para votar pues no se aporta el número de votantes efectivos de dicha categoría: esto no se indica expresamente hasta la presentación posterior de un cuadro, en el que se intenta reflejar la proporción de estos ciudadanos registrados para votar en las elecciones de 2009 y las de 2014, por Estado miembro y, también, en el conjunto de la UE. Que no se aporte ese dato para la mayoría de los Estados miembros de la UE tiene una explicación y es que apenas se conoce: existe información sobre el número de ciudadanos de la UE que viven en un Estado miembro distinto de aquel del que son nacionales, así como del número de no nacionales inscritos en los censos electorales, pero no está disponible el número de no nacionales registrados que realmente votaron en las elecciones europeas de 2014¹¹, salvo en tres Estados (Chipre, Lituania y Malta) que han sido los únicos capaces de proporcionar

¹⁰ La serie de elecciones desde 1979 hasta 2014, con sus datos básicos, se encuentra en European Parliament, «European...», *cit.*, p. 48 (y no p. 41, como aparece en *Informe...*, p. 8: en esta página 41 se recoge la participación en 2009 y 2014 en cada uno de los Estados miembros y en la UE).

¹¹ Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES), *Study on the Conduct of the 2014 Elections to the European Parliament (Final Report)*, 10 march 2015, p. 82: se cita por la versión en pdf disponible en http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015.pdf (consultado 29.03.2016). Respecto a este estudio, es necesario hacer varias apreciaciones: en primer lugar, «se trata de un estudio autorizado por la Comisión que recoge y analiza datos cualitativos y cuantitativos» (*Informe...*, p. 2). En segundo lugar, no usa la expresión *ciudadanos móviles*, sino no nacionales o —incluso— extranjeros, estando esta última más alejada de la integración. Finalmente, no se encuentran completos los datos pues faltan los relativos a dos Estados: de Austria no se proporcionó el número de no nacionales UE inscritos en el censo electoral y, por otro lado, la información de Polonia no incluía ni ese número, ni el de no nacionales de la UE residentes en dicho país. De todas formas, en 2009 —con una UE formada por 27 Estados— faltaron también los datos de inscritos en los Países Bajos y de no nacionales residentes en Bulgaria, Italia y Reino Unido (cfr. p. 83), por lo que algo se ha mejorado.

esa información¹². La mayoría de los Estados miembros manifestaron —en respuestas a la Dirección General de Justicia— que ni saben, ni tienen manera de saber, cuántos ciudadanos de otros Estados miembros que se inscribieron para votar en ellos, en realidad votaron¹³: esto obliga a circunscribir el análisis a la comparación entre el número de ciudadanos móviles y el de ellos incorporados al censo electoral en el país de residencia, que son los parámetros que usa la Comisión, lo que llevará a afrontar el tema con una cierta prevención¹⁴. Por esto, es preciso advertir que mientras persista la falta de datos reales acerca de votantes no nacionales en el Estado miembro de residencia, la situación distará de ser convenientemente evaluada y confrontada: se trata, por tanto, de un aspecto que ha de ser abordado tanto por los Estados miembros, como por las instituciones de la UE, en aras a dar mayor solidez a la ciudadanía europea.

El *Informe* constata que «un número relativamente reducido de ciudadanos móviles de la UE hizo uso de su derecho de sufragio activo en el Estado miembro de residencia»¹⁵, apoyando esta afirmación en los datos numéricos y porcentuales de quienes, siendo ciudadanos móviles, están inscritos en el censo electoral en el país de residencia en ocho casos¹⁶. Estas cifras se agrupan en niveles: tres Estados — Hungría, Alemania y Chipre — presentan una «tasa baja» de registro; cuatro (Irlanda, Suecia, Francia y Malta) una «relativamente alta» y, por último, la República Checa, cuya tasa no se califica, posee un porcentaje bastante inferior¹⁷. Antes de proseguir, es preciso indicar algo que ayuda a contextualizar mejor esa calificación en aras a su análisis: los cuatro Estados con la tasa «relativamente alta»

¹² En Chipre votaron 2.711, lo que representaba el 35,1% de los 7.712 inscritos; en Lituania fueron 175 que suponían el 62,9% de los registrados y, finalmente, en Malta, 530, 6,7% de las 7.868 personas inscritas (cfr. *Study...*, p. 85): estas cifras se contextualizan mejor posteriormente, pues es interesante prestarles atención.

¹³ Cfr. *Study...*, p. 82: tampoco se recogen datos sobre las nacionalidades de quienes votaron.

¹⁴ Tomé da Mata se mueve en estos parámetros aunque respecto a España y, especialmente, Andalucía sobre todo para las elecciones de 2009, salvo unas referencias a las de 2014 fechadas en un momento previo a su celebración y, de todas formas, en el marco conceptual indicado (cfr. E. TOMÉ DA MATA, «Participación de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones al Parlamento Europeo y elecciones locales en España», *RIPS (Revista de investigaciones políticas y sociológicas)*, Vol. 14, núm. 1, 2015, pp. 43-44 y 46-48, disponible en <http://www.usc.es/revistas/index.php/rips/article/view/2297/2756> (consultado 29.03.2016). Igualmente, lo hace Mellado Prado también respecto a un momento previo a las elecciones (vid. P. MELLADO PRADO, «El derecho de sufragio en las elecciones municipales y europeas: las resistencias a la armonización de las legislaciones nacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 27 y núm. 28, 2014-2015, pp. 290-296 y, claramente en p. 295). Azpitarte Sánchez no menciona este tema en su crónica sobre las elecciones de 2014 (cfr. M. AZPITARTE SÁNCHEZ, «Los espacios...», *cit.*, pp. 160-168).

¹⁵ *Informe...*, p. 12.

¹⁶ Esos únicos datos, y que se refieren a las tasas de registro para votar, aparecen en la nota a pie de la página 43 del *Informe (ibidem)*.

¹⁷ Es la tercera parte de la menor del grupo de Estados agrupados en el nivel de la «tasa baja».

son aquellos de la UE en que existe el mayor porcentaje de inscripciones de ciudadanos móviles en el censo electoral y sólo en uno de ellos, Irlanda, se supera el umbral del 20%¹⁸.

En el *Informe* no se dice pero, igualmente, es preciso señalar que únicamente hay un Estado más, España, que —junto a los cuatro del grupo de la tasa «relativamente alta»— supere la que se puede denominar «barrera del 15%» de ciudadanos móviles registrados para votar¹⁹. Este número de cinco Estados coincide con el que, en las elecciones de 2009, también superaron ese porcentaje, por lo cual puede dotársele de una cierta estabilidad y usarlo como pauta de interpretación en este tema, a pesar de reflejar una participación que —en otros ámbitos— sería considerada bastante negativamente²⁰. Además, como en 2009 la UE estaba compuesta por 27 Estados, este número de cinco Estados, por tanto, constituye un dato peor.

Es interesante resaltar que tres de estos Estados son los mismos, y por igual orden (Irlanda, Suecia y Francia) en 2009 y 2014, aunque en todos ellos, a diferencia de lo sucedido en España, ha descendido la tasa de inscripción respecto al primer año citado²¹: al menos, en esos tres países puede concluirse que se muestra una cierta estabilidad, en cuanto la intención de votar sigue siendo la mayor de la UE por parte de residentes en ellos pero nacionales de otros Estados miembros.

En todo caso, hay una incorrección importante respecto a la participación estimada para Irlanda en 2009 y que, como consecuencia, desvirtúa los términos adecuados de comparación: el *Informe* la sitúa en el tramo entre el 25% y 30%, magnitud superior posible en el cuadro que refleja las proporciones de ciudadanos móviles registrados, cuando en

¹⁸ Concretamente alcanza al 22,2%.

¹⁹ España tiene un porcentaje de estos ciudadanos registrados del 15,9%, con un total de inscripciones de 337.748 sobre un conjunto de 2.119.647 de *ciudadanos móviles*. En cualquier análisis acerca de esta materia, por ello, debe tenerse en cuenta a España, ya que —tanto en 2009, como en 2014— es el Estado de la UE donde —en términos absolutos y no relativos— se encuentran inscritos en el censo un mayor número de *ciudadanos móviles*: en 2009 fueron 283.792 de un total posible de 1.970.778, lo que supuso un porcentaje del 14,4% (cfr. *Study...*, p. 83).

²⁰ En 2009 superaron dicha barrera, por orden de mayor a menor, Irlanda (65,5%), Suecia (21,8%), Francia (19,3%), Dinamarca (17,1%) y Luxemburgo (16,1%) (*ibidem*).

²¹ En Irlanda ha caído acusadamente desde el 65,5% al 22,2%, aunque el número de inscritos es bastante parecido (73.216 en 2009 y 71.735 en 2014): lo que ha aumentado en ese intervalo ha sido el número de *ciudadanos móviles*, que ha pasado de 111.858 en 2009 a 323.460 en 2014. En Suecia se ha bajado del 21,8% al 19,8%, aun cuando el número de registrados ha sido superior (49.092 en 2014 y 48.230 en 2009), y también se explica por el incremento de *ciudadanos móviles* (247.426 en 2014 por 221.237 en 2009). Finalmente, en Francia la tasa de inscripción ha descendido del 19,35% al 17,4% a pesar del incremento en números absolutos (de 223.148 en 2009 se ha subido a 245.063 en 2014), siendo el número de *ciudadanos móviles* también mayor en 2014 (1.406.700) que en 2009 (1.156.209).

realidad fue bastante superior, como ahora se verá²². La inducción a la confusión puede estar causada por una no muy feliz recepción de los datos publicados en el informe acerca de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009 (en adelante se citará como *Informe elecciones 2009*)²³: allí, como la tabla no contemplaba magnitudes muy elevadas, se hacía notar al margen que, en dicho país, la tasa de registro de ciudadanos no nacionales en dichas elecciones ascendió al 61%, mientras ahora esa precisión no aparece²⁴. Por ello, situarla entre el 25-30% supone un dato confuso.

La afirmación central del *Informe* en el tema que aquí se trata —«un número relativamente reducido de ciudadanos móviles de la UE hizo uso de su derecho de sufragio activo en el Estado miembro de residencia»—, merece ser analizada con más profundidad por cuanto, a continuación, se incluye el citado cuadro que pretende reflejar la proporción de estos ciudadanos registrados para votar en las elecciones de 2009 y las de 2014, por Estado miembro y, también, en el conjunto de la UE²⁵: lamentablemente, dicho recurso resulta ser una fuente de problemas porque, tanto en el *Informe*, como en el trabajo que le sirve de soporte, se encuentran errores que hacen difícil obtener conclusiones, como se intenta explicar enseguida²⁶.

Para las elecciones celebradas en 2014, el *Informe* sitúa por debajo del 10% la tasa de ciudadanos móviles de la UE registrados para votar en el Estado de su residencia, lo que —de acuerdo con la clasificación antes mencionada y que en ese texto se propone— permitiría considerarla como una «tasa baja»²⁷. La cuantificación del porcentaje no aparece

²² Se trata del *Cuadro 4: Proporción de no nacionales registrados para votar en las elecciones europeas de 2009 y 2014 (por Estado miembro)* (vid. *Informe...*, p. 13).

²³ Cfr. Comisión Europea, *Informe 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)* [COM/2010/605 final], (Código CELEX: 52010DC0605), 27.10.2010, citado por la versión en pdf, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1459288186616&uri=CELEX:52010DC0605> (consultado 29.03.2016).

²⁴ *Ibidem*, p. 5, e *Informe...*, p. 13. La cifra del 61%, que aparece en el primer documento, no coincide con los datos más elaborados de *Study...*, p. 83, aunque es bastante próxima.

²⁵ Aunque no se indique en su nombre, los datos relativos al conjunto de la UE son los primeros que integran dicho cuadro: cfr. *Cuadro 4: Proporción de no nacionales registrados para votar en las elecciones europeas de 2009 y 2014 (por Estado miembro)* en *Informe...*, p. 13.

²⁶ Además, la dificultad derivada de la falta de datos adecuados se incrementa en este punto porque en el ya citado estudio sobre el desarrollo de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 se refiere que, por algunos Estados miembros (Francia, Italia, Países Bajos y Eslovaquia), los datos sobre el número de no nacionales UE no se presentaron al completar el cuestionario de la Dirección General de Justicia y, por tanto, para esos países —en dicho trabajo— se utilizaron estadísticas de Eurostat cerradas a 1 de enero 2013 (vid. *Study...*, p. 84).

²⁷ Se aproxima más a la del Estado de los tres de ese rango con una mayor tasa (Chipre, con un 6,9% de registros y 7.712 ciudadanos móviles registrados sobre un total de 112.012), que al que posee la menor de los calificados con una tasa «relativamente alta» (Malta, con 17,1%, 7.868 registrados de un total de 45.917).

en el *Informe*, por lo que se hace preciso acudir a su fuente directa, donde se cifra en el 8,5%, confirmando que debería encuadrarse en esa «tasa baja»²⁸.

Los problemas se producen tanto respecto al número de *ciudadanos móviles*, como a los de ellos incorporados a los censos electorales de los países en que residen, resultando la situación como sigue para las elecciones de 2014.

Tabla 2
Ciudadanos móviles en la Unión Europea y su inscripción en censos electorales

<i>Ciudadanos móviles</i>	Comisión Europea	Corrección
Total UE ²⁹	10.869.903	12.790.903
Inscritos censos electorales ³⁰	2.730.834	1.323.685
Promedio ³¹	8,5%	10,3%

Sin embargo, en este momento resulta obligado recordar que tres Estados sí habían proporcionado los datos reales de participación electoral por parte de estos ciudadanos: por razón de su escaso número y con la pretensión de sistematicidad para no mezclar elementos diversos, se entiende que no se tomen en cuenta esos datos reales por ser tan escasos y, quizás, poco representativos, frente a los otros veintitrés Estados que sólo habían ofrecido las tasas de registro³².

²⁸ Cfr. *Study...*, p. 83.

²⁹ Fueron 27 Estados los que proporcionaron estos datos. La diferencia entre las columnas «Comisión Europea» y «Corrección» proviene de un error en el estudio autorizado por la Comisión, ya que para la suma del total de *ciudadanos móviles* en los diferentes países no se ha contabilizado a los residentes en el Reino Unido, que es el último de los estados que aparece en la tabla y cuyo número de *ciudadanos móviles* sí se indica (1.921.000) (cfr. *Study...*, p. 83).

³⁰ En este caso ofrecieron información 26 Estados. La suma de ciudadanos móviles registrados para votar no es 2.730.834 sino 1.323.685. Un factor problemático añadido es dilucidar con absoluta certeza si estos casi 13 millones de *ciudadanos móviles* tenían edad suficiente para votar: al menos, si la tendrían el más de un millón de inscritos en los censos electorales (cfr. *Study...*, pp. 82-87).

³¹ Si los datos de *ciudadanos móviles* y los inscritos en los censos electorales que sirven a la Comisión y se reflejan en la columna correspondiente de la tabla, fueran correctos, el porcentaje no sería del 8,5, sino del 25,1, superior a la propia tasa de Irlanda, Estado que —como se ha visto— tiene la mayor de toda la UE.

³² La calificación de «poco representativos» usada en el texto se refiere a que los ciudadanos móviles en esos tres Estados representan el 1,3% del total de la UE, de acuerdo con los datos disponibles.

Tabla 3
Comparación en Estados donde se conoce el voto real de ciudadanos móviles³³

	Chipre	Lituania	Malta	Totales
<i>Ciudadanos móviles</i>	112.012	3.993	45.917	161.922
En censo electoral	7.712	278	7.868	15.858
Participación Comisión Europea (registro en censo sobre total <i>ciudadanos móviles</i>)	6,9%	7%	17,1%	9,8%
Votantes reales	2.711	175	175	3.416
Participación real sobre tasa inscripción ³⁴	35,1%	62,9%	6,7%	21,5%
Participación real sobre total <i>ciudadanos móviles</i>	2,4%	4,4%	1,1%	2,1%

No puede dejar de constatarse que la participación real en esos tres Estados es menor que la calculada usando como referencia la inclusión en los censos electorales: de un porcentaje del 9,8%, bastante cercano a la media-UE aquí ofrecida como correcta pues sólo sería un 0,5% menor que esta, se desciende a una participación real del 2,1%, lo que resulta relevante respecto del alcance real del sufragio activo en la UE por parte de los ciudadanos móviles³⁵.

Profundizando someramente en este dato, aun existiendo una cierta disparidad de participación real entre esos tres países, esta es menor que la existente usando los otros parámetros de comparación. Por ello, puede resultar adecuado hacer una extrapolación al conjunto de la UE, que ofrecería la siguiente perspectiva: si ha votado un 21,5% del total de *ciudadanos móviles* inscritos, esto situaría la participación en toda la UE en 284.592 votantes reales, que vendría a ser el 2,2% de los ciudadanos móviles respecto del total de estos en la UE. Frente a ese dato, se encuentran el 10,3% de participación que aquí se sostiene y el 8,5% tenido en cuenta por la Comisión: el resultado sería, pues, muy desalentador, pues se encuentra muy alejado del 42,67% de participación general en la UE³⁶.

³³ Cfr. *Study...*, p. 85.

³⁴ En este caso se refleja el porcentaje que los votos reales de *ciudadanos móviles* suponen respecto de esos ciudadanos incluidos en el censo electoral respectivo, pero no sobre el total de ellos residentes en el país correspondiente: esta participación sobre la tasa de inscripción se destaca en el estudio autorizado por la Comisión aunque no se calcula la media (cfr. *ibidem*).

³⁵ Para estos Estados, el estudio autorizado por la Comisión toma en consideración los 15.858 inscritos en vez de los 3.416 votantes reales respecto al número de *ciudadanos móviles* (161.922): la primera opción produce un porcentaje del 9,8%, superior incluso a la media-UE del estudio y del *Informe*, pero la segunda sitúa la realidad en el 2,1%, lo que resulta bastante inferior (cfr. *ibidem*, p. 83).

³⁶ Ha de recordarse que en estas elecciones hubo 396.104.240 electores, de los que votaron 168.818.151, que son los parámetros que permiten cifrar la participación general en el 42,67% (*vid.* European Parliament, «European...», *cit.*, p. 40).



Incluso reteniendo como dato el propio 21,5% de participación sobre el total de inscritos, se situaría en la mitad de la citada participación general.

Con estas correcciones, es decir, cifrando el promedio de la UE en el 10,3%, y manteniendo como parámetro la clasificación anteriormente propuesta, ¿cómo se entendería dicho porcentaje? Hay una doble posibilidad: en primer lugar, se podría comparar con los Estados situados en el lugar superior de la llamada «tasa baja» —y, entonces, superaría a Chipre en un 3,4%— y con los países que se encuentran en el lugar inferior de los de tasa «relativamente alta» —en ese caso, le distanciaría de Malta, que supera al promedio de la UE, un 6,8%—: por todo ello, se incardinaria claramente en el primer grupo. En segundo lugar, se podría considerar la mencionada anteriormente «barrera del 15%» de ciudadanos móviles registrados para votar: como el último país que la ha superado para las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 ha sido España, con un porcentaje del 15,9%, la diferencia del promedio de la UE sería -5,6% y lo lógico sería encuadrarla también en la «tasa baja».

Respecto a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, el *Informe* sobre las de 2014 sitúa por encima del 10% la tasa de ciudadanos móviles registrados para votar en el Estado de su residencia aunque, de igual manera, no lo cuantifica exactamente, siendo preciso —nuevamente— acudir a la fuente de los datos con la que se trabaja. En este punto, vuelven las dificultades y el problema se agudiza porque el promedio de la UE calculado se cifra en 12,2%, pero hay un error importante en la elaboración de los cálculos, puesto que se adjudica al Reino Unido un número de ciudadanos móviles registrados para votar que es desproporcionado³⁷. El Cuadro 4 del *Informe*, de hecho, no indica porcentaje alguno respecto a este país en ese año³⁸ y en el *Informe elecciones 2009* no aparecía la tasa de registros correspondiente³⁹, lo que conduce a excluir esa cifra⁴⁰ y retener, a efectos de

³⁷ Es 1.043.629, lo que resulta desproporcionado ya en 2009, porque superaría por sí solo al número total de registrados entre los restantes 26 Estados miembros de la UE, que era de 1.008.204, máxime cuando el siguiente Estado con más registros fue España, con 283.792, al que casi quintuplicaría. Pero también es desproporcionado respecto a las elecciones de 2014: en primer lugar, del total de inscritos en los 28 Estados sólo lo separarían 280.056 registros y, en segundo lugar, si fuera correcto, como en 2014 hubo en el propio Reino Unido 160.000 inscritos, hubiera supuesto un brutal descenso respecto a 2009, ya que la disminución sería de 883.629, lo que sin duda se hubiera destacado en el análisis correspondiente (cfr. *Study...*, pp. 83 y 85).

³⁸ Cfr. *Informe...*, p. 13. Además, los datos del Reino Unido acerca del número de no nacionales residentes no se habían facilitado, así como tampoco aparece en la tabla el promedio de inscritos sobre ese total (cfr. *Study...*, p. 83).

³⁹ *Informe elecciones 2009...*, p. 5.

⁴⁰ Tampoco aparece en los datos ofrecidos por las autoridades electorales del Reino Unido: en todo el país, la participación electoral fue del 34,5% en esas elecciones al Parlamento Europeo, con un total de 15.621.504 votantes, por lo que resulta improbable que más de un millón de ciudadanos de la UE tuvieran intención de votar y se hubieran registrado para ello (para esos datos y que no se mencione la cifra de inscritos de otros Estados de la UE. Vid. The Electoral Commission, *The European Parliamentary and local government*

estudio, la de 1.008.204, resultado de la suma de los datos aportados por 25 Estados⁴¹. Esto permite obtener un resultado del 13,3% como tasa de ciudadanos móviles registrados para votar en el Estado de su residencia en el año 2009, que debe mantenerse como más correcto que el reflejado por la Comisión sobre las de 2014.

Resulta significativo que la proporción de ciudadanos móviles inscritos en 2014, que es del 10,3%, también haya disminuido respecto a 2009 aunque no se pueda, sólo con el *Informe*, averiguar la dimensión del descenso: hubiera ayudado esa cuantificación y su comparación con la caída del porcentaje de participación general que, como ya se ha mencionado, fue del 0,36%, lo que habría servido para una mejor evaluación por parte de la Comisión de la situación. En realidad, esa disminución ha sido mayor en este tema, pues es de tres puntos respecto a 2009 según los datos aquí corregidos, a pesar del incremento en números absolutos de los ciudadanos móviles registrados para votar, como puede verse a continuación:

Tabla 4
Inscripciones censo electoral de ciudadanos móviles⁴²

<i>Ciudadanos móviles</i>	Total	Inscritos en censos electorales	Porcentaje
2009	7.580.135	1.008.204	13,3%
2014	12.790.903	1.323.685	10,3%
Diferencia 2014	+5.210.768 (+63,7%)	+315.481 (+23,8%)	-3%

El descenso se produce porque el número total de dichos ciudadanos ha aumentado según los datos también obtenidos en este trabajo: de esta manera la ampliación del número de inscritos se diluye por la del total de nacionales de un país de la UE que residen en otro Estado de la UE⁴³. Y, en ese sentido, no se habría producido —en este tema—

elections June 2009 (Report on the administration of the 4 June 2009 elections), October 2009, pp. 15 y 24. Dicho informe está disponible en http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0006/81483/047-elections-report-final-web.pdf y ha sido consultado con fecha 29.03.2016)

⁴¹ No se ve afectado el número de ciudadanos móviles porque, precisamente el Reino Unido fue uno de los tres Estados de los que no constaba (cfr. *Study...*, p. 83).

⁴² En el estudio sobre las elecciones de 2014 se cifra la diferencia porcentual en 3,7 (cfr. *ibidem*). El incremento de 315.481 es más reducido que el de 679.001 ciudadanos móviles registrados que se obtiene del estudio sobre las elecciones de 2014, donde se proporcionan las siguientes cifras: 2009, 7.580.135 de ciudadanos móviles y 2.051.833 inscritos; 2014, 10.869.903 de ciudadanos móviles y 2.730.834 inscritos (*ibidem*). Si fueran correctas, los ciudadanos móviles se habrían elevado en 3.289.768 y, a un aumento del 43,4% de estos ciudadanos, habría correspondido un incremento también del número de inscritos, no en la misma proporción (33,1%), pero con una distancia muy inferior entre las dos magnitudes a la que realmente existe: 10,3 frente a 39,9.

⁴³ Aunque en 2014 se trata de una UE-28 y en 2009 la formaban 27 Estados, la incorporación de Croacia no altera apenas el sesgo de los resultados, pues en ese país hay 5.293 ciudadanos móviles, de los que

una estabilización en el descenso de participación electoral, como se sostiene en relación a la participación general, sino de algo más relevante y que se sitúa en la habitual línea de caídas que —en ese ámbito general— se estaba produciendo en la serie de elecciones al Parlamento Europeo, como se muestra en la anterior Tabla 1.

Por tanto, la afirmación de la Comisión —«un número relativamente reducido de ciudadanos móviles de la UE hizo uso de su derecho de sufragio activo en el Estado miembro de residencia»⁴⁴— debería corregirse en cuanto resulta ser, más bien, *bastante* reducido, pues se sitúa en torno a la décima parte de los mismos, no siendo ocioso recordar que se calcula sobre las tasas de inscripción en los censos electorales, por lo que la participación real será menor. Sin negar que se trate de un dato malo, no lo es tanto —al menos— como sería al situarlo por debajo del 10% que, sin embargo, permite a dicha institución calificarlo tan benignamente. Tampoco se trata de edulcorar una situación que necesita un mayor impulso político y una reelaboración de estrategias de incentivación, pero si se contextualiza más se observa que, por debajo de esa cifra, se encuentran los promedios de dieciséis de los veintiséis Estados de los que se dispone de datos. En todo caso, es insatisfactorio que no se reconozca en el *Informe* que se ha producido un descenso de la participación política, a través del sufragio activo, de los *ciudadanos móviles* de la UE en las elecciones que han conformado el primer Parlamento Europeo donde se representa a los ciudadanos de la Unión.

En él se ofrece como única causa de la escasa participación «elegir entre votar en su Estado miembro de origen o en el Estado miembro al que se han trasladado (es decir, por diferentes candidatos)», lo que se apoya en una encuesta del Eurobarómetro de 2012⁴⁵. Dado que el *Informe elecciones 2009* también daba esa razón, aunque entre otras, y sostenida en una encuesta similar de 2010, es interesante comparar ambas:

Tabla 5
Preferencias de lugar de voto⁴⁶

	Eurobarómetro 2010	Eurobarómetro 2012	Diferencia
En el Estado de residencia	44%	48%	+4
En el Estado de origen	46%	42%	-4

8 se inscribieron en el censo electoral: se le otorga un promedio del 0%, lo que no resulta coherente con las pautas de los otros cálculos, dado que —siguiéndolas— debía haberse señalado por ser 0,15% (cfr. *Study...*, pp. 83 y 84). Esa opción resulta menos comprensible por cuanto hay un Estado —Eslovaquia— con una tasa inferior a la de Croacia y se redondea, al alza, a 0,1% (*ibidem*).

⁴⁴ *Informe...*, p. 12.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Vid. Informe elecciones 2009...*, p. 6, e *Informe...*, p. 13.

El porcentaje de quienes si vivieran en un Estado miembro distinto del suyo, preferían votar en ese Estado de residencia (y, por tanto, a las listas de candidatos presentadas en él), subió en 2012, mientras quienes preferirían ejercer su derecho de voto en su Estado miembro de origen descendió en ese mismo año: de alguna forma, habría una mejora en la percepción de ser bien representados en el Parlamento Europeo a través de los candidatos elegidos en el Estado de residencia y se desligaría, en cierta medida, de una representación más conectada a la nacionalidad⁴⁷. Habrá que confirmar si la tendencia existe —pues no se ha reflejado en la participación— y se sostiene aunque, ya de inmediato, conecta con el tema del derecho de sufragio pasivo.

No obstante, antes de pasar a esta otra dimensión del sufragio, la Comisión también introduce algunas consideraciones al hilo del «*ejercicio de los derechos electorales por parte de los ciudadanos de la UE y la garantía del respeto a los principios comunes en las elecciones al Parlamento Europeo*»⁴⁸. En realidad, sólo contempla este tema desde la perspectiva de los ciudadanos móviles, como se observa por el desarrollo que se hace a la primera parte de este enunciado, lo que en principio supone un reduccionismo, dado que un aspecto más sustancial del mismo —en términos cuantitativos— es su ejercicio por los ciudadanos de la UE que residen en el país del que son nacionales⁴⁹. La clave hermenéutica de esta opción se encuentra en el contenido correspondiente a la segunda parte del enunciado, donde aparece el elemento que impregna de forma —según se quiere mantener en este trabajo— desproporcionada este tema: la prohibición del doble voto en las elecciones al Parlamento Europeo. Un primer rasgo en apoyo de esta conclusión se puede incluir ya y es que la Directiva 93/109/CE no sólo tiene en cuenta el doble voto, sino también la

⁴⁷ En el *Informe elecciones 2009...*, no sólo se tenía en cuenta esa encuesta, sino que señalaba una supuesta confirmación de ella con estadísticas de datos reales de dos países: en realidad, no se ofrecía un patrón común sino que se mostraba una dicotomía, pues «en algunos casos, la mayoría de los nacionales de un Estado miembro determinado con residencia en otro Estado miembro prefería votar por las listas del Estado miembro de origen. Es el caso de los nacionales españoles, 36294 se registraron para votar en el Estado miembro de residencia, pero 68008 decidieron votar por las listas españolas. En otros casos, la mayoría de los nacionales prefirió registrarse para votar por las listas del Estado miembro de residencia. En el caso de Polonia, por ejemplo, 51344 nacionales polacos se registraron para votar las listas del Estado miembro de residencia, frente a los tan sólo 10093 que eligieron votar por las listas polacas» (pp. 6-7).

⁴⁸ Lo entrecorillado no corresponde exactamente con el enunciado del epígrafe 5 del *Informe*, que es «Ejercicio por parte de los ciudadanos de la UE de sus derechos electorales y respeto de los principios comunes» (*Informe...*, p. 15): se ha optado aquí por completarlo, a efectos de una mejor comprensión del mismo y de lo que, a juicio de este trabajo, constituye un aspecto importante de la insuficiencia de los planteamientos acerca del tema de los derechos electorales de los ciudadanos de la UE.

⁴⁹ La denominación del primer apartado de este epígrafe del *Informe* demuestra esa opción, «*Salvaguardar los derechos electorales de los ciudadanos de la UE residentes en un Estado miembro distinto del suyo*», y su desarrollo lo confirma puesto que, en primer lugar, aborda «*El derecho de los ciudadanos de la Unión a votar y a presentarse como candidatos en su Estado miembro de residencia*» (cfr. *Informe...*, p. 15).



doble candidatura, mientras la Comisión, en este *Informe*, limita su enfoque únicamente al primero⁵⁰.

Explicado que se circunscriba a ellos, se efectúa una breve evaluación de la adecuada transposición y aplicación de la Directiva 93/109/CE en lo que se refiere al sufragio activo⁵¹: se indica que los problemas señalados por la Comisión respecto a esas cuestiones anteriormente habían sido solucionados antes de las elecciones de mayo de 2014, y sólo queda presumir que lo han sido todos por el tenor del texto, aún sin conocer claramente su alcance y contenidos, habiéndose producido las modificaciones de las legislaciones nacionales pertinentes en los casos necesarios⁵².

⁵⁰ La Directiva 93/109/CE contempla los dos en los arts. 4 y 13 y atiende por separado al doble voto, en el 9.2 c), y a la doble candidatura, en el 10.1 b). El *Informe* cita sólo el art. 4 como apoyo normativo al apartado titulado «*Nadie puede votar más de una vez en las mismas elecciones*» y su desarrollo confirma que sólo se refiere al doble voto (*Informe...*, pp. 17-18).

⁵¹ Esa norma comprende el 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 y así se recoge en el *Informe*: la labor de la Comisión respecto a ella perseguía «*eliminar los posibles obstáculos al ejercicio (sic) del derecho al voto de los ciudadanos de la UE y, en particular, para garantizar que las legislaciones nacionales no imponen requisitos adicionales a los ciudadanos de la UE procedentes de otros Estados miembros*» (p. 15). Podría pensarse que no resulta posible averiguar con toda certeza si únicamente se refiere al sufragio activo o, también, incluye al pasivo, debido al tono genérico que adopta la versión española del documento en esta parte: estas prevenciones provienen, adicionalmente, de la remisión genérica que, en este punto (*ibidem*, p. 16), se hace al *Informe sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el período 2011-2013*, debido a que no se concreta nada del mismo, del que —tampoco— se obtiene suficiente claridad, como se indica en la nota siguiente; a que se mencionan diálogos con las autoridades del Reino Unido *posteriores* a las elecciones de mayo de 2014 («*desde entonces*»), suscitados con motivo de problemas comunicados por *ciudadanos móviles* en relación al sufragio activo («*que deseaban ejercer el voto*» en ese país) y a que se dedica un párrafo específico posterior a otra directiva que modifica a la citada en algunas cuestiones relativas al sufragio pasivo (*vid. Informe...*, pp. 15-16). La versión auténtica del *Informe*, en inglés, apoya que se trata del sufragio activo.

⁵² Cfr. *Informe...*, pp. 15-16. El *Informe sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el período 2011-2013* señalaba que la Comisión mantuvo diálogos con los Estados miembros «*en diez casos sobre asuntos referentes a la transposición de la Directiva 93/109/CE (derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión)*», junto a otros cinco casos en que trataron de «*la transposición de la Directiva 94/80/CE (derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión)*»: «*a raíz de ellos, los Estados miembros modificaron sus legislaciones o anunciaron modificaciones para adaptarse al Derecho de la UE*». No resulta posible saber cuáles se referían a una u otra directiva y, aunque involucraron a doce Estados miembros, sólo se puede deducir con claridad que tres de ellos (República Checa, Eslovenia y Eslovaquia) «*anunciaron modificaciones de sus legislaciones con tiempo suficiente para las elecciones de 2014 al Parlamento Europeo*» [Comisión Europea, *Informe sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el período 2011-2013*-Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, elaborado en aplicación del art. 25 del TFUE (COM(2013) 270 final) (Código CELEX: 52013DC0270), 8.05.2013, p. 6 de la versión en pdf disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52013DC0270&qid=1460048312911> (Consultado 29.03.2016)].

Debe retomarse la cuestión de la prohibición del doble voto. Es evidente que si un ciudadano de la UE puede votar tanto en el Estado del que es originario, como en el Estado en el que reside, la posibilidad de que vote en los dos es real, máxime si no existe una jornada electoral común o esta se reduce, a lo sumo, a un «*embargo de resultados*», esto es, a la prohibición de anunciar los resultados electorales en un Estado hasta que se haya finalizado la votación en todos los demás⁵³. Además de un problema teórico y de principios, está por ver el alcance efectivo que posee en el marco de los procesos electorales vinculados a la ciudadanía de la UE. Incide especialmente en el sufragio activo, sobre todo si, como se ha visto con anterioridad, no se conocen realmente los ciudadanos móviles que ejercen ese sufragio.

Precisamente valorar en su justa medida este tema no se puede lograr aún, dado que las consideraciones del *Informe* mismo se centran en la reducción efectiva de la carga administrativa que conllevó la aplicación, en las elecciones de 2014, de las medidas recomendadas por la Comisión para agilizar y mejorar el mecanismo de intercambio de datos de los votantes entre los diferentes Estados miembros, cuya finalidad es evitar el doble voto⁵⁴. Conviene destacar que, prácticamente, en esta dimensión formal de carácter más bien técnico es donde se podrían concentrar las virtualidades de dichas recomendaciones: no en vano se habían enmarcado previamente, en el acto por el que esa institución

⁵³ Se toma la idea de la expresión de E.M. GARCÍA-GUERETA RODRÍGUEZ, «Las elecciones ...» *cit.*, p. 138, que califica como «*embargo demoscópico*» a la prohibición, existente en España, de difundir encuestas en los seis días previos a la votación. Se constata en el *Informe* que, respecto a la jornada electoral común, limitada ya a establecer «*una misma hora para el cierre de los colegios electorales*» —según el número 4 de la Recomendación de la Comisión, de 12 de marzo de 2013, con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo (2013/142/UE), (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 79, 21 de marzo de 2013)—, «*no se produjo ningún cambio respecto a las elecciones anteriores*», pues en siete Estados las elecciones se celebraron entre los días 22 y 24 de mayo y, en el resto hubo votaciones el día 25 de mayo, domingo: a pesar de ello, «*todos los Estados miembros comunicaron sus resultados aproximadamente al mismo tiempo, durante la noche del 25 de mayo, cuando los colegios electorales había cerrado en toda Europa*» (*Informe...*, p. 8). Esa prohibición de publicar los resultados es un principio común de las elecciones al Parlamento Europeo y se incardina en el sufragio libre, pues tiene por objeto que «*quienes aún no han votado no se vean influidos por los resultados en otros Estados miembros*» (p. 17).

⁵⁴ Cfr. *Informe...*, p. 17. Llama la atención que no exista —en este punto— referencia expresa a la Recomendación de la Comisión, de 12 de marzo de 2013, ya citada, especialmente a sus números 5 a 8 y el Anexo, que se encuadran en el reforzamiento del «*desarrollo eficiente*» de las elecciones. Entre esas medidas recomendadas, el *Informe* menciona «*la creación de una autoridad única de contacto en cada Estado miembro para el intercambio de datos personales de los votantes de la UE y el uso de herramientas informáticas comunes para la transmisión de los datos*» (p. 17), que se encuentran en los números 5 y 8 y el Anexo de la Recomendación. Una dificultad relativiza esta apreciación de la Comisión, porque en el estudio autorizado por ella, la autoridad única de contacto es de los indicadores con menos apoyo en las respuestas que en él se muestran y están por delante la transmisión a tiempo de los datos, la jornada electoral común o la protección del intercambio de datos (cfr. *Study...*, p. 88).

las aprobó, entre las medidas propuestas para mejorar el «*desarrollo eficiente*» del proceso electoral de 2014, y no entre las destinadas a mejorar su «*desarrollo democrático*». Esta conclusión se refuerza porque, en el estudio autorizado por la Comisión, se sostiene que no tuvieron un impacto significativo en el nivel de participación en las elecciones⁵⁵: en realidad, se considera que los efectos de estas medidas sobre la participación de *ciudadanos móviles* fueron pequeños, aunque la percepción general sobre el desarrollo de las elecciones fuera más satisfactorio que en 2009⁵⁶.

Se constata que un Estado miembro consideraba desproporcionado el citado mecanismo, siendo significativos la razón aducida —«*dada la escala del problema del doble voto*»— y que no se identifique al Estado⁵⁷. Esa identificación, por el contrario, sí se hace con otros países que habían indicado que la eficacia de las medidas propuestas por la Recomendación de 12 de marzo de 2013, quedaba limitada por «*la falta de armonización de los calendarios electorales y de los métodos de identificación de los votantes*»: estos son cuatro y, entre ellos, se encuentra Chipre, que fue uno de los tres que sí habían proporcionado los datos reales de participación electoral por parte de ciudadanos móviles y, concretamente, en ese grupo se trató del país donde hubo el mayor número de esos votantes⁵⁸.

En el *Informe* no sólo se señala que se seguirá en esa línea de lucha o prevención del doble voto, sino que dicha opción se refuerza al dedicar una sección específica de ese epígrafe a los «*ciudadanos de la UE con varias nacionalidades*»: esa sección, en realidad, responde a un solo caso de doble voto realizado por un ciudadano alemán que tenía la nacionalidad de otro Estado miembro⁵⁹. Sin embargo, esta situación no es la de alguien

⁵⁵ *Study...*, p. 88. El uso del condicional en la conclusión expuesta en el texto no es casual porque, a continuación de la afirmación sobre su escaso impacto, se señala que hay una alta presencia de respuestas del tipo «*no se sabe*», aunque se intenten salvar los resultados ya que «*dada la naturaleza relativamente técnica de muchas de las recomendaciones, esto no es sorprendente*» (*ibidem*). El problema se agudiza porque hubo, además y aunque no se indique, casi un 40% de quienes respondían que saltaron esta pregunta (*ibidem*). De esta forma, el examen de la Recomendación de la Comisión, de 12 de marzo de 2013, queda bastante devaluado.

⁵⁶ *Study...*, p. 89.

⁵⁷ *Informe...*, p. 17.

⁵⁸ Cfr. *Informe...*, pp. 17-18. En Chipre votaron 2.711, lo que representó el 35,1% de los 7.712 inscritos en el censo (cfr. *Study...*, p. 85). Según el *Informe*, un número no cuantificado de Estados miembros —«*la gran mayoría*»— «*informó de que las medidas habían tenido un impacto positivo significativo en términos de reducción de la burocracia, gracias a que, en la mayoría de los casos, dejaron de recibirse datos sobre votantes de varios organismos electorales descentralizados*». Los otros Estados que, junto a Chipre, pusieron el acento en puntos que limitaban la eficacia del mecanismo de intercambio de datos fueron Austria, Eslovenia y Portugal (*Informe...*, p. 17): ninguno de ellos celebró sus elecciones antes del día 25 de mayo (cfr. *Ibidem*, p. 8).

⁵⁹ Se confirma que «*la Comisión seguirá buscando, en colaboración con los Estados miembros, formas de mejorar la eficacia de los mecanismos que impiden el doble voto*» (*Informe...*, p. 17). No se menciona la otra nacionalidad y la amplitud de la atención prestada obedece a que se trata de un supuesto diferente al estandarizado hasta ese momento (prohibición del doble voto para *ciudadanos móviles*), a la elevada cobertura mediática que —según



incardinado en la categoría de ciudadano móvil, como es evidente y queda acertadamente reflejado al tratarlo en un apartado con nombre diverso. Por tanto, la dimensión real del problema del doble voto para los ciudadanos UE residentes en Estados miembros diferentes del que son originarios, sigue sin conocerse con precisión.

Sí hay coherencia a la hora de proponer continuidades en la lucha por evitar el doble voto, pues el supuesto de los ciudadanos móviles —derivado de la ciudadanía UE— se encuadra en esta última vertiente y, por ello, la propia Comisión en colaboración con los Estados proseguirá las mejoras tendentes a impedirlo. Frente a dicho caso, el de quienes sean nacionales de dos o más Estados miembros se integra en perspectiva interna, por lo que corresponderá a los propios estados miembros perseguir su evitación a través de la sensibilización de sus ciudadanos acerca de dicha prohibición y de las sanciones internas aplicables a esa conducta en cada país.

Para ir finalizando el derecho de sufragio activo de los ciudadanos móviles de la UE es procedente realizar dos últimas reflexiones. En primer lugar, no se lleva la cuestión de su corto alcance a las Conclusiones del *Informe* y, en esa parte, únicamente se reafirma la función ejecutiva que, en la defensa de dicho derecho y en el fomento del intercambio de buenas prácticas que lo faciliten, posee la Comisión⁶⁰: esto supone una auto-restricción de dicha institución que, desde las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 y su conexión con la configuración de la propia Comisión Europea, no puede aceptarse tan fácilmente por cuanto devalúa su dimensión de gobierno en favor de un limitado acotamiento ejecutivo. Ciertamente, requerirá tiempo afianzar la posición institucional adecuada pero —en ese nuevo escenario— una actuación como esta, que da lugar a un análisis del proceso electoral de la Unión Europea, goza de un contenido político que supera el nivel meramente técnico que podía tener anteriormente. En segundo lugar, existe una tensión, fruto de la dicotomía, entre este elemento de la ciudadanía europea con el interés de los Estados de origen y de sus ciudadanos residentes fuera del territorio nacional en orden a ejercer en dicho Estado el sufragio activo, dimensión que —al menos— la Directiva 93/109/CE no deja de desconocer en su inicio⁶¹: a este aspecto debiera haberse prestado alguna

se afirma aunque no se indique referencia alguna— revistió el caso y, por último, a la falta de aplicabilidad a estos supuestos de la Directiva 93/109/CE (cfr. *Ibidem*). En ella, efectivamente, se establece el intercambio de información entre los Estados que tienen inscritos en sus censos electorales a *ciudadanos móviles* con los Estados de origen de estos, pero —en este supuesto— se trata de ciudadanos que son nacionales de dos o más Estados miembros, circunstancia que señala suele ser desconocida por los Estados (p. 18): el ser nacionales de varios Estados, como el caso expuesto, les permite estar en los censos electorales de cada uno de ellos.

⁶⁰ *Informe...*, p. 18.

⁶¹ En su art. 1.2 se dispone que «*lo dispuesto en la presente Directiva no afectará a las disposiciones de cada Estado miembro en relación con el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales residentes fuera de su territorio electoral*».



atención pues, en buena medida, ambos se encuentran interrelacionados y se conectan en la representatividad y el modo de ser y percibir ser representados en el Parlamento Europeo. Incluso había algún elemento de análisis, como se ha reflejado, que mostraba un avance en esa percepción a través de candidatos de los Estados miembros de residencia.

III. EL SUFRAGIO PASIVO DE LOS CIUDADANOS MÓVILES DE LA UNIÓN EUROPEA

La otra dimensión del derecho de sufragio es la capacidad de ser elegidos como representantes de los ciudadanos, previa presentación como candidatos en un proceso electoral: esta posición también integra la ciudadanía europea y se articula, a través de la participación en las elecciones al Parlamento Europeo y municipales en los Estados miembros de residencia, por parte de los ciudadanos de la UE que sean originarios de otro Estado miembro. Por tanto, analizar cómo se ha ejercido este derecho por parte de los ciudadanos móviles en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, se hace necesario para comprobar la solidez jurídica de dicha ciudadanía.

En este aspecto también ha de partirse de una valoración realizada por la Comisión en el *Informe* acerca de este aspecto, antes de proseguir con la explicación que seguidamente se da para ese positivo juicio: «aunque sigue siendo bajo, el número de ciudadanos móviles de la UE que se presentaron como candidatos en su Estado miembro de residencia se ha más que duplicado, pasando de 81 en 2009 a 170 en 2014»⁶². Este tono positivo también aparece expresamente en el estudio autorizado por la Comisión y que le sirve como fuente de datos⁶³, contrastando —en ambos casos— con el tono más mesurado con el que se pronunciaba esa institución respecto a las elecciones de 2009 y que le llevó, lo que no ha sucedido ahora, a ahondar en el tema expresamente en el informe correspondiente⁶⁴.

En la documentación manejada no aparece el dato del número total de candidatos en estas elecciones en toda la UE, con objeto de hacer la oportuna comparación y situar ese número de candidatos *ciudadanos móviles* —170— en su justa medida⁶⁵: sin embargo, sirve

⁶² *Informe...*, p. 13. Ese dato procede de *Study...*, p. 87, donde se desglosa la distribución de candidatos entre los diferentes Estados que respondieron al cuestionario remitido por la Dirección General de Justicia en este punto.

⁶³ «En general, comparando las elecciones europeas de 2014 con las elecciones anteriores, hubo una tendencia positiva en relación con el número de no nacionales que se presentan como candidatos en su país de residencia» (*Study...*, p. 87).

⁶⁴ En esas elecciones se llegó a 81 candidatos cuando en 2004 habían sido 57 (por tanto, se trató de un incremento significativo: +24 y 42,1%), calificado así: «No parece que un gran número de ciudadanos ejerza este derecho, como demuestra el hecho de que en las elecciones de 2009 tan sólo se presentaron como candidatos 81 ciudadanos en sus Estados miembros de residencia respectivos (en 1999 hubo 62 candidatos no nacionales y 57 en 2004). El capítulo 3.2 del presente informe pasa revista a algunos de los obstáculos al ejercicio de este derecho» (*Informe elecciones 2009...*, p. 7).

⁶⁵ Tampoco lo recoge a lo largo de sus 345 páginas European Parliament, «European ...», *cit.*

para constatar que es excesivamente reducido si se advierte que sólo en España hubo 2.368 candidatos para los 54 escaños en juego, por lo que la cifra de candidatos presentados en toda la UE resulta ser el 0,7% de los candidatos presentados en un solo Estado que, si bien es el quinto donde más parlamentarios se eligen, se encuentra prácticamente a la misma distancia de los Estados donde más y menos se eligen⁶⁶. En este contexto, señalar que se ha superado el doble de los candidatos presentados en las elecciones de 2009, desenfoca la cuestión, ya que la falta de ejercicio del derecho de sufragio pasivo dice muy poco en favor de la integración en el país de residencia y de la ciudadanía europea que, en este punto, se encontraría no en fase de consolidación sino de inicio.

Curiosamente, en el *Informe* y en el estudio autorizado por la Comisión no se profundiza más, por lo que procede analizar la situación que es la siguiente:

Tabla 6
Ciudadanos móviles presentados como candidatos⁶⁷

Candidatos	Número de estados	Estados	Porcentaje estados	Número de candidatos	Porcentaje de candidatos
0	8	Dinamarca, Chipre, Letonia, Lituania, Malta, Eslovenia, Croacia y Bulgaria	28,6%	0	0
1- 2	6	Irlanda, Finlandia, Hungría y Eslovaquia (1 candidato en todos ellos), Italia y Rumanía (2)	21,4%	8	4,7%
3 a 5	6	Luxemburgo Portugal, Suecia, Polonia y Estonia (3 en cada uno) y Países Bajos (5)	21,4%	20	11,8%
6 (media UE) a 9	2	Grecia (7) y República Checa (6)	7,1%	13	7,6%
Entre 10 y 19	3	España (16), Austria (15) y Reino Unido (13)	10,7%	44	25,9%
Entre 20 y 29	1	Francia (24)	3,6%	24	14,1%
30 o más	2	Bélgica (31) y Alemania (30)	7,1%	61	35,9%
	28		99,9%	170	100%

⁶⁶ Vid. *Las elecciones en cifras (Elecciones europeas. 25 mayo 2014)*, disponible en <http://elecciones.mir.es/europeas2014/web/europeas2014/elecciones-en-cifras.html> (consultado 29.03.2016). España está a 42 escaños de Alemania y a 48 de los cuatros Estados donde se eligen 6 diputados (cfr. European Parliament, «European...», *cit.*, p. 9).

⁶⁷ La distribución de candidatos procede de *Study...*, p. 87.

Entre los ocho en que no se presentó ningún *ciudadano móvil* como candidato, sobresale negativamente Dinamarca, pues comparten con dicho país esta situación dos de los últimos Estados en adherirse a la UE y cinco de los incorporados el año 2004. En el lado opuesto, se encontrarían los seis Estados que superan la decena de candidatos, entre quienes deben destacarse dos de los Estados fundadores, Bélgica y Alemania, que —además— son los únicos que llegan a la treintena de candidatos procedentes de *ciudadanos móviles*. También debe resaltarse que la mitad de los Estados miembros están entre cero y dos candidatos y, como otros seis Estados se encuentran en el intervalo de 3 a 5 candidatos, resulta llamativo que entre estos veinte Estados sólo suman 28 candidatos, lo que supone un 16,5% del total de estos, concentrándose los otros 142 candidatos (83,5% del total), en sólo ocho Estados. Finalmente, se sitúa la media-UE en 6 candidatos, por encima o igual a la cual sólo se encontrarían ocho Estados, procediendo sólo uno de ellos de la incorporación de 2004: esto demuestra un cierto arraigo de la ciudadanía europea en esos Estados, coherente con el mayor tiempo de pertenencia a la UE. De todas formas, esa cifra supone menos de un tercio de los Estados miembros, aunque coincide con el de Estados en que no se presentó ningún candidato.

En una aproximación de índole más cualitativa, puede indicarse que entre los Estados fundadores hay una brecha evidente, que podría formar parte de una «brecha de ciudadanía europea», pues la mitad de ellos han contado entre dos y cinco candidatos que sean ciudadanos móviles (10 en total, 5,9% de los mismos) y la otra mitad son los Estados donde hay mayor cantidad de estos como candidatos (85 en total, lo que significa la mitad del total de estos candidatos).

Interesa también señalar las coincidencias entre los Estados donde se ha dado un mayor o menor ejercicio del sufragio pasivo por parte de ciudadanos móviles, con las mismas magnitudes respecto del ejercicio del sufragio activo, en los términos señalados en el epígrafe anterior⁶⁸. Por encima de la media-UE hay, en el caso del sufragio activo, también ocho Estados, menos de un tercio, aunque el número es similar al de los que superan la media-UE en el pasivo, por lo que se puede adoptar como una cifra estable en la aproximación al sufragio de ciudadanos móviles y en sus posteriores evaluaciones: de esos dos grupos sólo están presentes en ambos Francia y España, lo que resalta el papel de estos dos Estados en este ámbito, siendo uno de ellos de los países fundadores y el otro consolida un cierto liderazgo en la ciudadanía europea. En tres casos la situación se ha

⁶⁸ Superaban la media-UE para el sufragio activo (10,3%) ocho Estados —Irlanda, Suecia, Francia, Malta, España, Luxemburgo, Países Bajos y Dinamarca—, mientras con un rango inferior al 5% aparecían también otros ocho —Bulgaria, Croacia, República Checa, Hungría, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y Letonia—. De Austria y Polonia no se tenían datos, por lo que no se tendrán en cuenta aquí, a pesar de la buena posición del primero respecto al sufragio pasivo.

invertido: Irlanda presentaba, desde hace tiempo, la tasa de inscripción en el censo electoral de más ciudadanos móviles y es de los Estados con menos —sólo dos— candidatos entre ellos, sucediendo igual con Dinamarca, quien también se encontraba por encima de la media-UE en lo relativo al sufragio activo pero con nula presencia de candidatos, mientras la República Checa se encuentra en la media-UE en sufragio pasivo pero con muy bajo porcentaje del activo. Por último, coincidirían en el grupo inferior por los dos conceptos, dos de los últimos Estados incorporados y otros cuatro de la ampliación del año 2004, lo que no es extraño con ese período, aún breve, de pertenencia a la UE⁶⁹.

Que la incentivación de esta modalidad de ejercicio del derecho de sufragio necesita ser replanteada, se confirma por la serie de datos obtenidos desde 1999:

Tabla 7
*Ciudadanos móviles candidatos en el país de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo y variaciones entre ellas*⁷⁰

Elecciones	1999	2004	2009	2014
Candidatos <i>ciudadanos móviles</i> en país de residencia	62	57	81	170
Diferencia respecto a las anteriores elecciones		-5	+24	+89

Tras el descenso inicial parece haberse instaurado una tendencia ascendente hasta llegar a los 170 de 2014, lo que —evidentemente— es muy positivo pero sólo considerando estos datos de candidatos entre sí, al margen de cualquier otra contextualización⁷¹. Sí resulta acertado conectar esta mejora con la aparición y aplicación entre las dos últimas elecciones de la Directiva 2013/1/UE dirigida, precisamente, a favorecer el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, aunque es preciso resaltar que su elaboración había comenzado tras las elecciones de 2004, cuando ya se había producido el primer descenso en el número de ciudadanos-UE presentados como candidatos en el país de residencia y no en el país de origen⁷²: no puede decirse, por tanto, que su proceso de elaboración haya sido rápido⁷³.

⁶⁹ Croacia, Bulgaria, Hungría, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia.

⁷⁰ Datos procedentes de *Study...*, p. 87.

⁷¹ Cosa que no se hace en ese estudio (*ibidem*).

⁷² La referencia completa es 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 (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 26, 26 de enero de 2013).

⁷³ Su elaboración ha durado algo más de seis años, porque comenzó oficialmente el día 12 de diciembre de 2006 cuando la Comisión adoptó la propuesta de Directiva del Consejo que modificaría la Directiva 93/109/



Es igualmente oportuna la síntesis que se hace de la simplificación procedimental introducida por la mencionada Directiva, en cuanto traslada de los ciudadanos a los Estados la demostración de no estar privados del derecho de sufragio pasivo en el Estado de origen, aunque no es la única mejora introducida por esta norma⁷⁴.

Hay que detenerse en la transposición de esta Directiva 2013/1/UE por los Estados miembros porque es mencionada en el *Informe* y, también, para conectarla con los datos de ejercicio del derecho. Se afirma que «casi todos los problemas relativos a retrasos en la transposición (...) se resolvieron antes de las elecciones» pero, también, que hay «una serie de problemas de transposición incorrecta o incompleta de la Directiva» con nada menos que diez Estados miembros⁷⁵: como se ve, el panorama dista de ser satisfactorio. En primer lugar, por no conocerse cuántos retrasos no fueron resueltos y si esa no resolución afectó a la presentación de posibles candidatos. En segundo lugar, sorprende que el único caso en que se emitió un dictamen motivado por el retraso en la transposición de esa norma tuviera por destinatario a la República Checa y, a la vez, se trate de uno de los ocho Estados que igualan o superan la media-UE del sufragio pasivo. En tercer lugar, no se dan a conocer los problemas que persisten en torno a la transposición de la Directiva, llamando la atención que se den en tantos Estados (diez, un 35,7%), así como la calidad de los mismos, pues hay cuatro de los Estados fundadores. Finalmente, entre ellos se encuentran cinco Estados que superan la citada media y, por último, los tres en que más candidatos *ciudadanos móviles* hubo⁷⁶. Todo esto relativiza el papel de la transposición inadecuada de la Directiva acerca del efectivo ejercicio de este sufragio pasivo por dichos ciudadanos.

Como se ha dicho, el *Informe* no presta suficiente atención a la pobreza del dato de participación y, en realidad, tampoco al sufragio pasivo, como se observa repasando el epígrafe relativo a la sensibilización y compromiso de los ciudadanos de la UE: señala algunas

CE; el Consejo la aprobó el día 20 de diciembre de 2012 y se publicó el día 26 de enero de 2013 (para estos datos, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/HIS/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.026.01.0027.01.SPA#382846, consultado 31.03.2016).

⁷⁴ En efecto, el candidato únicamente presentará una declaración formal de no estarlo en vez de la «declaración en que las autoridades administrativas competentes del Estado de origen certifiquen que no está desposeído del derecho de sufragio pasivo en dicho Estado o que no tienen constancia de tal privación», que exigía el art. 10.2 de la Directiva antes de la reforma de 2013: será el Estado de residencia quien tendrá que comprobarlo con el Estado de origen (arts. 6 y 10 tras la reforma), para lo cual se fijará en cada país un único punto de contacto que gestione esas informaciones (art. 6.5), lo que es algo bastante destacable.

⁷⁵ *Informe...*, p. 16 (cursiva en el original). Que sean diez sólo se advierte de la lectura de la nota a pie de la página 56 del *Informe*. Respecto a los retrasos, «en un caso (República Checa), la Comisión emitió un dictamen motivado. En los demás casos, los Estados miembros interesados notificaron a la Comisión sus medidas de transposición al recibir la carta de emplazamiento» (*ibidem*).

⁷⁶ Son Bélgica, Alemania, Francia, Austria, Grecia (los cinco que superan la media-UE), Países Bajos (donde se presentaron 5 candidatos), Finlandia (1 candidato), Hungría, Eslovenia y Lituania





buenas prácticas, estatales o de organizaciones de la sociedad civil financiadas con cargo a programas de la UE, dirigidas en su mayoría a estimular el sufragio activo y sólo en una ocasión se menciona expresamente que, también, se trataba de promover la participación a través del sufragio pasivo⁷⁷. Significativamente, ninguna de estas prácticas resulta bien visibilizada, por cuanto no se ofrecen direcciones de internet o referencias que sirvieran para conocerlas mejor de un modo rápido.

A continuación es preciso poner de relieve una deficiencia en el tratamiento de este tema que proviene, al igual que la descrita acerca de las tasas de inscripción en el censo electoral para el ejercicio del sufragio activo en Irlanda, de una no feliz continuidad o recepción del *Informe elecciones 2009*. En relación al sufragio activo de los *ciudadanos móviles*, se ha indicado que el análisis sobre las elecciones de 2014 presta atención al «ejercicio de los derechos electorales por parte de los ciudadanos de la UE y la garantía del respeto a los principios comunes en las elecciones al Parlamento Europeo», aunque reduzca inadecuadamente la primera parte de ese enunciado desde los ciudadanos de la UE sólo a los ciudadanos móviles. Dicha opción se confirma por los contenidos que aparecen al inicio de este epígrafe en el *Informe*, donde se abordan cuestiones relacionadas con el sufragio activo y pasivo, sin olvidar que —respecto a este último—, es el lugar donde se valora la transposición de la Directiva 2013/1/UE-, aspectos de los cuales ya se ha dado cuenta⁷⁸.

Seguidamente, se trata del derecho a fundar partidos políticos o afiliarse a los mismos⁷⁹, indicándose que la Comisión había dialogado con «11 Estados miembros que no permitían a los ciudadanos de la UE de otra nacionalidad fundar o afiliarse a partidos políticos para poder participar en las elecciones en las mismas condiciones que los nacionales de su Estado miembro de residencia»⁸⁰. Son llamativos varios aspectos de esta afirmación: el elevado número de Estados miembros —cercano a la mitad de los mismos—; el alcance sustancial del problema —agravado por la indiferenciación realizada, al mencionar tanto fundar partidos políticos, como afiliarse a ellos, que en todo caso no se permitían—; sus consecuencias —«para poder participar en las elecciones en las mismas condiciones que los nacionales de su

⁷⁷ Cfr. *Informe...*, pp. 13-15: la mención es bastante general: «Otros proyectos se centraron en promover la participación de las mujeres en toda la UE como votantes y como candidatas en las elecciones europeas» (*ibidem*, p. 15), explicitándose en nota a pie de página «Como, por ejemplo, la campaña europea para la democracia paritaria y la ciudadanía europea activa: “¡No puede haber democracia europea moderna sin igualdad de género!” del Instituto Mediterráneo de Estudios de Género».

⁷⁸ El primer apartado se llama «Salvaguardar los derechos electorales de los ciudadanos de la UE residentes en un Estado miembro distinto del suyo» y la primera sección de la que se compone se titula «El derecho de los ciudadanos de la Unión a votar y a presentarse como candidatos en su Estado miembro de residencia» (*Informe...*, p. 15).

⁷⁹ De hecho, ese es la rúbrica de la segunda sección del citado apartado (*ibidem*, p. 16).

⁸⁰ *Ibidem*.

Estado miembro de residencia»— y, finalmente, su sistemática, pues no acaba de entenderse la razón de incluir ahí ese problema.

La respuesta radica en que el *Informe elecciones 2009* había señalado, como causa del bajo número de candidatos de otros Estados de la UE en el Estado de residencia, su conexión con la afiliación a partidos políticos y con la fundación de los mismos. Esa referencia, que ahora se tratará, es la que explica la presencia de esta sección y, por tanto, su incardinación más adecuada en el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos móviles, a pesar de que el actual *Informe* no se exprese así: en realidad, más allá de la mención a participar en las elecciones —que, en principio, comprendería tanto la activa, como la pasiva—, no aporta nada, al margen de los resultados de esos diálogos y las perspectivas que se puedan abrir a partir de ellos.

Antes de analizar esa referencia, es conveniente mencionar las Conclusiones del *Informe*, por cuanto permiten engarzar mejor con este punto. En efecto, en ellas se trata indirectamente la escasa participación a través del sufragio pasivo con dos alusiones: una primera, no inmediata, al citar expresamente —pero de modo insuficiente— la Directiva 2013/1/UE, pues se afirma cómo «*garantizó que los ciudadanos de la UE pudieran ejercer sus derechos políticos más eficazmente y con una reducción de la carga administrativa para las autoridades nacionales*»⁸¹. La segunda alusión es directa, al extender a la defensa de este derecho de sufragio pasivo y al fomento de buenas prácticas que faciliten su ejercicio, el rol ejecutivo de la Comisión, sobre el que ya se han hecho consideraciones al final del epígrafe de este trabajo dedicado al sufragio activo⁸².

Sí había prestado atención a este problema el *Informe elecciones 2009* que recondujo el análisis, acertadamente aunque sin profundidad, a la estrecha conexión entre este derecho y los partidos políticos, reconociendo el carácter fundamental de estos en la participación política y, más particularmente, en orden a la presentación de candidatos⁸³. En esa línea, normativas internas limitativas de la afiliación o de la fundación de partidos políticos a ciudadanos de la UE residentes en un Estado pero originarios de otros, repercutirían en las posibilidades de dichos ciudadanos para presentarse a las elecciones europeas, teniendo en cuenta que eso no supone impedir la presentación, como se cuidaba de advertir expresamente: en el fondo, afectaría —más bien— a que las condiciones para el ejercicio de

⁸¹ *Informe...*, p. 18: además, citar esa Directiva 2013/1/UE como la que garantiza ese ejercicio de derechos políticos no es la fórmula más afortunada, pues su objeto era sólo el sufragio pasivo, por lo que persiste la duda de si sólo se refiere a él —y con los datos aportados de ejercicio tan bajo sólo podría entenderse el juicio positivo como que ha simplificado los trámites para presentarse candidato—, o si se incluía también al sufragio activo, para lo que la cita correcta hubiera sido a la Directiva 93/109/CE, que incluye a los dos.

⁸² *Informe...*, p. 18.

⁸³ *Vid. Informe elecciones 2009...*, pp. 9-10 y, concretamente, porque «*los candidatos, en la mayoría de los casos, forman parte de las listas que presentan los partidos políticos con sus miembros*» (p. 9).



este derecho no fueran las mismas para los no nacionales —pero sí de otros Estados de la UE y residentes— que para los nacionales⁸⁴.

Esta conclusión es la que se asume en parte en el *Informe* sobre las elecciones de 2014, como se muestra al quedar reducido su análisis a señalar qué ocurrió sumariamente tras los diálogos de la Comisión con los once Estados miembros mencionados⁸⁵. Y es *en parte*, porque no se aporta ningún elemento para determinar qué impacto han producido la falta de reconocimiento o modulación de los derechos de afiliación a partidos políticos y la fundación de los mismos en el derecho de participación a través del sufragio pasivo, unido a la falta de concreción acerca del problema y la indefinición de su tratamiento: es decir, lo aceptado del *Informe elecciones 2009* no es la repercusión en el sufragio pasivo, ni tampoco en el activo —como se podría deducir de hablar genéricamente de «participar» en las elecciones de 2014—, sino sólo que no se trate de las mismas condiciones —mucho más fácilmente mensurables— en cuanto que los ciudadanos móviles pueden no tener reconocido uno o los dos de esos derechos o lo tengan modulado.

Si se sitúa en su contexto temporal este aspecto del tema, se ahonda en la impresión expuesta, ya que se trata de acciones anteriores a la celebración de las elecciones de 2014,

⁸⁴ Cfr. *Informe elecciones 2009...*, pp. 9 y 10. Las explicaciones no eran del todo afortunadas, pues en caso de afiliación limitada a nacionales del propio Estado, cabría la presentación como independientes o por organizaciones distintas de los partidos políticos y, en caso de no reconocimiento del derecho a fundar un partido político pero sí del de afiliarse a uno ya existente, «*tampoco podrían presentarse por plataformas que no estén representadas por los partidos existentes*» (*sic*, p. 9). Además, se exponían situaciones que comprendían a diez Estados con incidencia en estos derechos, aunque señalando sólo en algunos la afectación pero no la imposibilidad: en los tres —República Checa, Lituania y Polonia—, «*donde los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros no tienen derecho a fundar partidos políticos o a afiliarse a los partidos existentes*», «*a pesar de esta restricción, los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros no se ven privados por completo del derecho de sufragio pasivo*», pues en los dos primeros los partidos políticos pueden presentar en sus listas candidatos independientes y, en el tercero, además de los partidos, también un grupo de votantes tiene derecho a presentar candidatos independientes; en los cinco Estados donde tienen derecho a afiliarse a los partidos existentes, pero no a fundar un partido (Bulgaria, España, Eslovaquia, Grecia y Letonia), no se precisa cómo se incide en el sufragio pasivo, al igual que en otros dos —Alemania y Finlandia— en los que «*se fija una cuota de ciudadanos nacionales para fundar un partido político, por lo que los ciudadanos de la UE solo pueden fundar partidos políticos en asociación con nacionales de estos dos Estados miembros*» (p. 10).

⁸⁵ Se limita a indicar que se solucionó el problema en cinco casos porque, de un lado, Bulgaria y Finlandia modificaron su legislación nacional —sin dejar constancia del modo y contenidos— y, de otro, Alemania, Grecia y Malta clarificaron la situación, sin tampoco ofrecer parámetros adecuados para valorarlo. A continuación, se expone que Lituania, Eslovaquia y España «*han anunciado futuros cambios de legislación*» —sin concretar nada más en ese sentido— y, finalmente, se adoptaron medidas —no especificadas— por la Comisión respecto a la República Checa, Letonia y Polonia (cfr. *Informe...*, p. 16). Es sorprendente que haya un Estado más —que no es el incorporado en 2013, sino Malta, aunque se encuentre en el grupo de los que han clarificado la situación y, por tanto, se considere solucionada— de los mencionados en el *Informe elecciones 2009*, por lo que significa de retroceso o de falta de análisis adecuado entonces.

como se deduce del *Informe* y, por tanto, situadas en el intervalo entre las elecciones de 2009 y las de 2014: por eso, quizás, también hubieran servido para que se produjera el mayor número de candidatos que fueran ciudadanos móviles en estas elecciones, pero esta posible influencia ni siquiera se menciona⁸⁶.

Si se efectúa una composición conjunta de los dos informes y se realiza el dibujo de la situación, se ratifica igualmente esta conclusión⁸⁷, lo que permite sostener que —como en el caso del derecho de sufragio activo—, aquí también se van a convertir esos elementos en aspectos formales en línea con el «*desarrollo eficiente*» y no tanto «*democrático*» de las elecciones: esto, finalmente, se refuerza porque —aunque no aparezca en ningún momento si el impacto de estas condiciones en el sufragio pasivo ha sido o no significativo—, es lo que se deduce de efectuar esas operaciones⁸⁸.

⁸⁶ Puesto que se atribuía por la Comisión esa mejoría sólo a la Directiva 2013/1/UE (*Informe...*, p. 13).

⁸⁷ La situación sería la siguiente: Bulgaria, modificando su legislación, permite ya que los *ciudadanos móviles* puedan fundar un partido político (en 2009, sólo podían afiliarse); en Finlandia, también mediante modificación normativa, se les posibilita la fundación pero ya no en necesaria asociación con nacionales; Alemania, mantiene esa asociación necesaria, pues no ha cambiado la legislación, y a la Comisión le parece suficiente por cuanto considera solucionado el problema; Grecia, donde sólo podían afiliarse aunque no fundar un partido político, tampoco ha hecho cambios normativos pero ha solucionado el problema a juicio de la Comisión; Lituania ha anunciado cambios normativos para solventar que los *ciudadanos móviles* no tienen derecho a fundar partidos políticos o a afiliarse a los partidos existentes; Eslovaquia y España han hecho también el anuncio de futuros cambios para remediar que no puedan fundar un partido, ya que sí pueden afiliarse; frente a la República Checa y Polonia, se han adoptado medidas por la Comisión porque se continúa sin reconocer a los ciudadanos móviles el derecho a fundar partidos políticos o a afiliarse a los partidos existentes y no parecen dispuestos a modificar su ordenamiento en ese sentido; frente a Letonia, se han adoptado medidas por la Comisión porque esos ciudadanos siguen sin poder fundar partidos políticos —sí tienen derecho a afiliarse a los existentes— y no va a cambiar su normativa.

⁸⁸ Si se contrastan los países con problemas identificados por la Comisión con la media-UE de presentación de candidatos que sean *ciudadanos móviles* (6 candidatos), se puede verificar cómo incide ese derecho de afiliación o fundación de partidos en su sufragio pasivo. Entre esos once Estados, no sólo sumaron 64 de los 170 candidatos presentados en las elecciones de 2014, lo que supone el 37,6% de los mismos —algo significativo en ambos casos—, sino que se encuentran entre ellos la mitad de los ocho Estados que estaban en la media-UE en este sufragio: Alemania (30), España (16), Grecia (7) y República Checa (6), siendo Alemania y España los situados en las posiciones 2.^a y 3.^a absolutas en cuanto a la presentación de candidatos *ciudadanos móviles*. Más en detalle, entre los que habían solucionado el problema, superan la media-UE Alemania (30) y Grecia (7), pero precisamente no habían hecho cambios normativos, mientras en Bulgaria y Malta no se ha presentado ningún candidato entre estos ciudadanos y en Finlandia, sólo uno. Entre los Estados que tenían anunciados cambios de normativa pero no las habían realizado aún a fecha de las elecciones de 2014, sólo superó la media-UE España (16), mientras estuvieron por debajo, Eslovaquia (1) y Lituania, donde no se presentó ningún candidato. Respecto a los Estados frente a los que la Comisión ha decidido adoptar medidas, se encuentra en la media-UE la República Checa (6) y, por debajo de ella, Polonia (3) y Letonia con ningún candidato en las elecciones de 2014. Finalmente, hay que tener en cuenta la situación de los Estados restantes, 17, donde se reconocía ese doble derecho: se presentaron 106 candidatos que eran ciudadanos móviles, el 62,4%, superando la media-UE, sólo cuatro países —Bélgica (31), Francia (24), Austria (15) y Reino Unido (13)— y, estuvieron por debajo de la

Se trataría, al igual que mencionó el *Informe elecciones 2009* —del que hay que recordar que, en este punto, no ofreció explicaciones convincentes—, de unos elementos que integran parcialmente la conexión partidaria, que incidirían en el derecho de sufragio pasivo de alguna manera pero sin resultar definitorios respecto a él⁸⁹.

IV. CONCLUSIONES

El *Informe sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 2014* elaborado por la Comisión es un instrumento útil para analizar la participación electoral en las mismas, pero tiene importantes deficiencias cuando trata el sufragio activo y pasivo de los *ciudadanos móviles* (ciudadanos de un país de la UE residentes en otro Estado miembro) en ese proceso electoral. En este trabajo se ofrecen las correcciones a esos puntos, junto a parámetros de medida que podrían servir para orientar las políticas que preparen las elecciones de 2019, en las cuales se elegirá al segundo Parlamento Europeo donde se represente a los ciudadanos de la Unión. La relevancia de ese texto y de su posterior desarrollo se acentúa porque su aparente dimensión meramente informativa o técnica, como se podría deducir únicamente del contexto literal y habitual en que hasta ahora se han ofrecido textos similares, resulta significativamente alterado por el nuevo marco de relaciones políticas iniciado con el propio proceso electoral y su influjo sobre la Comisión Europea, consagrado tras el Tratado de Lisboa: eso incide en una peculiaridad de la naturaleza de quien lo realiza y se fortalece por la novedosa estructura de relaciones políticas entre las instituciones de la UE, lo que acaba dotando a este instrumento de un indudable aspecto axiológico,

Ya que votar y presentarse como candidato en el país de residencia forma parte nuclear de la ciudadanía europea, es preciso conocer con exactitud los datos relativos al ejercicio de esos sufragios al objeto de poder evaluar su práctica efectiva. Por ello, en el caso del sufragio activo no resulta pertinente usar sólo como fuente de análisis las tasas de inscripción en los censos electorales de los Estados de residencia: no puede demorarse más, para saber cómo es esta participación electoral, tener datos fiables de la participación real. En ese sentido, las instituciones de la UE y los Estados miembros deben abordar la armonización de instrumentos de medición de la misma, para evitar construir en falso sobre esta realidad.

misma otros trece: Países Bajos (5); Luxemburgo, Portugal, Suecia y Estonia (3); Italia y Rumanía (2); Irlanda y Hungría (1); mientras en Dinamarca, Croacia, Chipre y Eslovenia, no se presentó ninguno.

⁸⁹ Si se calcula la tasa de candidatos entre los países que tenían algún problema y los que reconocían sin dificultad la afiliación a partidos políticos nacionales y la posibilidad de fundar partidos, se encuentra que son bastante parejas: 5,81 para los primeros y 6,23 para los segundos. No debe olvidarse que el no reconocimiento de esos derechos no impedía que se presentaran ciudadanos móviles como independientes en las listas electorales confeccionadas por partidos políticos o a través de otras plataformas electorales no identificadas con partidos, como agrupaciones de electores.



Que, para estos ciudadanos móviles, sólo en cinco Estados se supere una exigua participación a través del sufragio activo del 15% y que el promedio de la UE sea el 10,3% —calculados ambos sobre las tasas de inscripción—, son datos estables —como se indica en el trabajo— y malos —pues se constata que esta participación sigue disminuyendo significativamente—, pero sirven como punto de partida para adecuar las decisiones a tomar en estos próximos años dirigidas a mejorar esa dimensión de la ciudadanía europea y, en segundo caso, para medir la participación que se produzca en 2019.

La prohibición del doble voto no puede continuar siendo el elemento estructural básico de la normativa electoral acerca de los ciudadanos móviles y, menos, mientras no se conozca su dimensión efectiva: además, ya se ha constatado que puede haber doble o múltiple voto por parte de ciudadanos de la UE con varias nacionalidades, problema que carece de instrumentos de control.

Del mismo modo, reducir la jornada electoral común a un «embargo de resultados» es sólo un pequeño paso inicial en la armonización electoral, que debe ser complementada y mejorada.

La única autoridad nacional de contacto para intercambiar los datos de los electores y elegibles que sean ciudadanos móviles ha demostrado su utilidad y debe ser recogida en un acto con más valor normativo que una recomendación de la Comisión.

Resulta insostenible el actual estado de ejercicio por parte de ciudadanos móviles del sufragio pasivo, dato que sí se conoce con exactitud y es extremadamente reducido. Orientar políticas y proyectos en favorecer que se presenten estos ciudadanos como candidatos en el Estado de residencia es ya ineludible, pues la media-UE es de 6 candidatos en cada Estado miembro, lo que dice muy poco de la integración política europea.

Comprobada la eficacia formal de las Directivas 93/109/CE y 2013/1/UE, la iniciativa política debe centrarse más en reforzar el «desarrollo democrático» que el «desarrollo eficaz» de las elecciones al Parlamento Europeo: la mejora de la participación electoral de los *ciudadanos móviles* incide claramente en la primera dimensión si se tiene en cuenta que la finalidad de las elecciones es, en primer lugar, generar la representación de los ciudadanos de la Unión Europea.

TITLE

MOBILE EU CITIZENS AND THE RIGHT TO VOTE AND STAND AS CANDIDATES IN 2014 EUROPEAN PARLIAMENT ELECTIONS: A MISLEADING APPROACH

SUMMARY

- I. INTRODUCTION: COMMISSION REPORT ON THE 2014 EUROPEAN PARLIAMENT ELECTIONS.
- II. MOBILE EU CITIZENS' ACTIVE RIGHT TO VOTE IN 2014 EUROPEAN PARLIAMENT ELECTIONS.
- III. MOBILE EU CITIZENS' RIGHT TO STAND AS CANDIDATES IN 2014 EUROPEAN PARLIAMENT ELECTIONS.
- IV. CONCLUSIONS.

**KEY WORDS**

2014 European Parliament elections; European citizenship; mobile EU citizens; Right to vote; Right to stand for election.

ABSTRACT

Mobile EU citizens (EU citizens who live in another Member State than their own) have the right to vote and stand as candidates in European elections in the host Member State under the same conditions as that State's nationals. Commission Report on the 2014 European Parliament elections reviews the 2014 elections. It assesses incorrectly the participation of EU citizens residing in another Member State than their own, so that policies and EU regulations that can push the European Commission to expand that participation in the 2019 elections may be inappropriate and weaken European citizenship. Here there will be offered some corrections to that evaluation.

Fecha de recepción: 24/03/2016

Fecha de aceptación: 27/06/2016

