

Boletín

DE LAS COMUNIDADES
EUROPEAS



Suplemento 7/86

**El derecho de voto
en las elecciones municipales
de los ciudadanos
de los Estados miembros
de la Comunidad**

Comisión
de las Comunidades Europeas

Suplementos 1986

- 1/86 Programa de trabajo de la Comisión 1986
- 2/86 Acta Única Europea
- 3/86 Igualdad de oportunidades para las mujeres – Programa comunitario a medio plazo 1986-1990
- 4/86 Acción comunitaria en el sector del turismo
- 5/86 La política audiovisual de la Comunidad – Propuesta de directiva del Consejo relativa a las actividades de radiodifusión
- 6/86 Nuevo impulso para la política de protección de los consumidores
- 7/86 *El derecho de voto en las elecciones municipales de los ciudadanos de los Estados miembros de la Comunidad*

Boletín
de las Comunidades Europeas

Suplemento 7/86

**El derecho de voto
en las elecciones municipales
de los ciudadanos
de los Estados miembros
de la Comunidad**

**Informe presentado por la Comisión
al Parlamento Europeo y remitido al Consejo
para su información en octubre de 1986**

*Suplemento establecido sobre la base
del documento COM (86) 487 final*

COMUNIDADES EUROPEAS

Comisión

Esta publicación se edita también en las lenguas siguientes:

DA ISBN 92-825-6844-X
DE ISBN 92-825-6845-8
GR ISBN 92-825-6846-6
EN ISBN 92-825-6847-4
FR ISBN 92-825-6848-2
IT ISBN 92-825-6849-0
NL ISBN 92-825-6850-4
PT ISBN 92-825-6851-2

Una ficha bibliográfica figura al fin de la obra

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1987

ISBN 92-825-6843-1

Nº de catálogo: CB-NF-86-007-ES-C

© CECA-CEE-CEEA, Bruselas-Luxemburgo, 1987

Reproducción autorizada, excepto para fines comerciales, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Belgium

Sumario

<i>Resumen</i>	5
<i>Introducción</i>	6
I – <i>Una lógica europea</i>	7
Análisis en términos europeos	8
La aportación de la Comunidad	10
II – <i>La dimensión geográfica</i>	15
Población extranjera y migraciones intracomunitarias	15
Países que han concedido el derecho de voto	16
Países con una importante población extranjera	17
Cuadros estadísticos	21
III – <i>La problemática jurídica y política</i>	30
El derecho de voto en el país de residencia	30
El derecho de voto en el país de nacionalidad	30
IV – <i>Elementos comunes del derecho de voto municipal</i>	42
Derecho de sufragio activo	42
Derecho de sufragio pasivo	44
Una concepción de conjunto	45
<i>Conclusión: La dinámica de las elecciones europeas</i>	46
Bibliografía sumaria	49

Resumen

El 15 de noviembre de 1985, el Parlamento se pronunció a favor de la concesión del derecho de voto municipal en el Estado miembro de residencia para los nacionales de los Estados miembros que residan en un Estado miembro distinto del suyo. En este debate, la Comisión se comprometió a presentar al Parlamento Europeo un informe sobre el tema. Éste es el objeto del presente informe.

La consecución de la Europa de los ciudadanos aboga por la concesión de dicho derecho, que tan sólo afectaría a los nacionales de los Estados miembros y únicamente para las elecciones municipales. Las instituciones comunitarias iniciaron el estudio de este tema en 1974 y, aunque el Consejo abandonó sus trabajos en 1979, la Comisión ha seguido manteniendo su posición original a favor de la concesión de dicho derecho, en particular con motivo de los trabajos del Comité Adonmino.

La problemática del derecho de voto municipal no puede disociarse de la dimensión geográfica, debiendo destacarse la aportación específicamente comunitaria. Este análisis muestra que en España, Grecia e Italia menos del 1% de la población es extranjera. Únicamente en Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo dicho porcentaje es superior al 4%. En los países en que se ha introducido el derecho de voto municipal (Irlanda, Dinamarca y Países Bajos), la proporción de población extranjera es baja. En la actualidad, más de cuatro millones de nacionales de los Estados miembros se ven privados de su derecho de voto a nivel municipal tan sólo porque residen en un Estado miembro distinto del suyo.

El examen jurídico revela que una reforma de este tipo requiere una modificación constitucional en

Grecia, Italia, Luxemburgo, Bélgica, Alemania y Francia. El análisis político pone de manifiesto que la resistencia es tanto mayor cuanto mayor es el número de extranjeros (Bélgica, Luxemburgo, Francia y Alemania). No obstante, la reciente experiencia de los Países Bajos demuestra que incluso un obstáculo constitucional es políticamente superable.

Una reforma de este tipo, que únicamente debe ser un derecho y nunca una obligación, debe ir acompañada de medidas complementarias que se inspiren en el sistema vigente en cada Estado. En particular, la duración del periodo de residencia debería corresponder a la del mandato de los ayuntamientos y, respecto del derecho de sufragio pasivo, que no tiene que introducirse necesariamente de forma simultánea, debería ser doble que la de dicho mandato.

El mismo problema se plantea en el marco del procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas, que es donde primero debería introducirse un elemento europeo. Además, el compromiso formal del Parlamento Europeo en el marco del procedimiento del artículo 138 del Tratado CEE constituye una señal política previa indispensable.

Por ello, la Comisión confirma su compromiso a favor del derecho de voto municipal en el país de residencia, que corresponde a la lógica de la Europa de los ciudadanos. No obstante, una iniciativa en este campo requiere una señal política del Parlamento Europeo, manifestado en su compromiso a favor de dicho principio en el marco del procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas.

Introducción

El municipio es la colectividad más antigua existente en los distintos Estados miembros. Sin embargo, sería excesivo ver en él un vínculo de filiación con la ciudad antigua. Las ciudades griegas eran auténticos Estados, indudablemente de poca importancia numérica, pero con todos los atributos de un Estado. La *civitas* romana no era una ciudad, sino una circunscripción más amplia dentro de una provincia. Además, aunque administrada por un senado municipal o curia y por dos magistrados o duumvros, se hallaba sometida a la estrecha supervisión de un funcionario imperial, el *Curator Republicae*.

El origen de la nueva vida municipal radica en la renovación económica medieval. A partir del siglo XI, el orden feudal garantizó una mayor seguridad, se desarrolló la industria, se sedentarizó el comercio y se repoblaron las ciudades. Los grupos profesionales se convirtieron en auténticas ligas tras las que se agrupaba el resto de los habitantes, que juraban ser fieles a la causa pública: de ahí el nombre de *conjuratio* o de municipio jurado.

Este gran movimiento municipal portador de libertades comenzó a frenarse a partir del siglo XIV. Tras el entusiasmo inicial surgieron dificultades: la cooptación sustituyó con frecuencia a la elección y así se creó una oligarquía burguesa que no siempre tenía la competencia o el desinterés necesarios.

El Estado nacional fue el medio natural para la conquista de los derechos y libertades políticas. La expresión «Estado de derecho» («Rechtsstaat»), para designar un sistema formal de garantía de los derechos subjetivos individuales, pone de manifiesto su origen. En el Antiguo Régimen, nunca se consideró incompatible con los principios reguladores del funcionamiento del Estado el ejercicio de funciones públicas por parte de extranjeros, ya fuese en calidad de jefes de gobierno (Mazarino en Francia, Alberoni en España, la corte holandesa de Guillermo I de Inglaterra), o de generales en jefe del ejército (el Príncipe Eugenio de Saboya, el mariscal de Sajonia, etc.).

A partir del siglo XIX y de forma paralela a su definición territorial, se desarrollaron las competencias de los municipios y los métodos de designación de sus responsables. Esta evolución debe situarse en un contexto de ampliación de las libertades democráticas que dieron lugar a una exten-

sión del concepto de derecho de sufragio. La naturaleza de las competencias ejercidas por los municipios justificó que sus responsables fueran designados por quienes iban a resultar afectados por sus decisiones. Como ocurriera en otras instituciones, la facultad de recaudación de tributos fue decisiva para justificar el recurso al sufragio universal.

La historia de la ampliación del cuerpo electoral municipal ha seguido, por lo tanto, la misma evolución que la afirmación del carácter universal del derecho de sufragio. Así, el derecho de sufragio se concedió de forma progresiva a todos los ciudadanos con independencia de su fortuna, su formación o su sexo. Únicamente se plantearon condiciones relativas a la edad y, en algunos casos, a la residencia. Sin embargo, al conceder el derecho de voto a los ciudadanos se estableció un vínculo entre nacionalidad y derecho de voto, y este vínculo, en la actualidad, puede ser objeto de una nueva reflexión.

A partir del siglo XIX, los movimientos de población contribuyeron en gran medida a modificar la composición nacional de los municipios. La creación de la Comunidad Europea y la afirmación de las libertades de circulación y establecimiento han contribuido asimismo a que resulte normal residir en un Estado miembro distinto del de nacionalidad.

Las elecciones europeas por sufragio universal directo han puesto de manifiesto la paradoja de que algunos nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro distinto se vean privados de su derecho de voto. En las elecciones municipales ocurre lo mismo. En la mayoría de los Estados miembros, este derecho está reservado únicamente a los nacionales. Incluso en algunos Estados miembros se establece como condición suplementaria la residencia, de tal forma que el derecho de voto se restringe a los nacionales residentes.

Esta situación, que está en contradicción con la creación de la Unión Europea, conduce a una doble reivindicación:

- por parte del residente, la petición de obtener el derecho de voto en el municipio de residencia, por estar sujeto a los mismos deberes y obligaciones que los nacionales;
- por parte de los Estados miembros, la negativa a abandonar el criterio de la nacionalidad como esencial para la concesión del derecho de voto.

Esta paradoja resulta sorprendente hoy en día. Si no se emprende una reflexión en profundidad, este doble movimiento en direcciones contrarias podría conducir a una disminución del cuerpo electoral respecto de la población real. La creciente diferencia entre electores y habitantes existente en determinados municipios lleva a preguntarse si el derecho de sufragio sigue teniendo carácter universal.

Esta cuestión adquiere toda su importancia en el contexto del proceso de unificación europea. La creación de una «Europa de los ciudadanos» ha de permitir una nueva reflexión en la que se considere si no debieran adoptarse criterios específicos que permitiesen a cada europeo votar en las elecciones municipales independientemente de su nacionalidad. En este sentido, el presente informe intenta responder a las preocupaciones expresadas por el Parlamento Europeo en sus dos Resoluciones de 13 de noviembre de 1985.¹

Sin embargo, dicha reflexión no puede ni debe plantearse en abstracto, sino en torno a cuatro ideas fundamentales:

- en primer lugar, determinar si existe una lógica europea y delimitar su marco cuidadosamente;
- a continuación, precisar la dimensión geográfica del problema, diferenciando con claridad la aportación específicamente comunitaria;
- sólo en estas condiciones se podrá determinar en qué marco jurídico y político de cada Estado miembro debe inscribirse dicha evolución;
- por último, será indispensable fomentar la reflexión proponiendo algunos criterios comunes que puedan conducir a una evolución armonizada en todos los Estados miembros.

Como conclusión, se examinará el momento oportuno para proponer dicha evolución. En particular, se analizará el problema de saber si la adopción de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas, basado en el criterio de residencia, constituye un signo de la voluntad política de los Estados miembros de iniciar dicha evolución.

I – Una lógica europea

El fundamento de la democracia es el poder, concedido a los titulares del sufragio universal, de intervenir de forma regular en la designación de los órganos de decisión de las asambleas políticas. Para

que este derecho sea verdaderamente universal, debe concederse a todos cuantos habitan en el territorio de que se trate. Ahora bien, el análisis del derecho de voto demuestra que, en realidad, únicamente se concede a aquéllos que reúnen una serie de condiciones jurídicas, lo que de hecho conduce a limitar el número real de electores. El principio de la universalidad del derecho de sufragio se ha admitido en todos los Estados miembros de la Comunidad y constituye, así, un pilar común a los distintos sistemas políticos. Además, aun cuando se considera universal, se ha ido ampliando de forma progresiva. Así, en el último decenio se ha rebajado la edad mínima para ser en lo sucesivo de 18 o 19 años.

La diferencia cada vez mayor entre el número de habitantes y el de electores inscritos ha llevado a preguntarse si el derecho de sufragio sigue teniendo carácter universal. Ha de admitirse que la universalidad, en el sentido original del término, debería conducir a incluir en el cuerpo electoral a todos los residentes, independientemente de su nacionalidad. Puede citarse como referencia el ejemplo de Dinamarca o de los Países Bajos. La pertenencia a la Comunidad Europea debería conducir a una nueva reflexión.

Una evolución de este tipo se basa ante todo en consideraciones de moral y de justicia. En efecto, es indudable que los residentes de otras nacionalidades contribuyen al desarrollo económico y a la riqueza del país de residencia. Además, con su presencia participan en la vida cultural de los entes locales. Algunas autoridades religiosas se han visto obligadas a pronunciarse sobre este punto con objeto de suscitar una profundización de dicha reflexión. En una sociedad democrática, la presencia de personas sin derecho a voto, ni siquiera a nivel municipal, ¿conduce a marginarlas todavía más, cuando el objetivo debería ser, por el contrario, integrarlas? En otras palabras, ¿podría ser beneficiosa la concesión del derecho de voto para la integración de los extranjeros?

Con esta intención, el señor Jacques Gaillot, obispo de Evreux (Francia), tomó partido, el 27 de diciembre de 1985, a favor del derecho a voto de los inmigrantes. La preocupación por la justicia y la calidad democrática de las instituciones exige plantearse legítimamente esta cuestión. Sin embargo, la importancia del número de extranjeros en

¹ DO C 345 de 31.12.1985 y Bol. CE 11-1985, punto 2.5.11.

determinados Estados miembros influye de una forma paradójica: por una parte, constituye un estímulo a la reflexión, porque los hechos la exigen; por otra parte, favorece la toma de conciencia sobre los posibles efectos de una ampliación del cuerpo electoral. A falta de indicaciones exactas sobre lo que podría representar dicho voto, algunos temen los cambios en los equilibrios políticos tradicionales posiblemente resultantes de elecciones con un cuerpo electoral ampliado de esta forma.

En el contexto de la Europa de los ciudadanos, este debate adquiere un aspecto específico en la medida en que el concepto de comunidad, aun cuando en los Tratados únicamente se le ha dado una acepción económica, lleva a plantearse la cuestión de saber si una prolongación de la Europa de los ciudadanos no implica necesariamente una ampliación de los derechos políticos, por lo menos a nivel municipal.

Análisis en términos europeos

La construcción europea tiene por objetivo, tal como se define en el Preámbulo del Tratado CEE: «Sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos». Esta lógica ha conducido a partir de 1958 al establecimiento, dentro de la Comunidad, de libertades de las que pueden hacer uso los nacionales de los Estados miembros. Esta lógica europea conduce necesariamente a un análisis específico del problema.

La Europa de los ciudadanos

El Tratado de Roma y el derecho derivado han creado un sistema jurídico original que permite al ciudadano planificar su vida profesional sin tener en cuenta las fronteras de su Estado miembro de origen. Éste es un aspecto totalmente inédito, ya que la condición de ciudadano de un Estado miembro otorga derechos no sólo en dicho Estado miembro, sino también en los demás Estados miembros distintos del de nacionalidad. Por consiguiente, existe una disociación entre la condición de ciudadano y los límites nacionales de los derechos vinculados a dicha nacionalidad.

De esta forma, se ha reconocido, en el seno de la Comunidad, la libertad de establecimiento para los trabajadores por cuenta ajena y los independientes. El derecho de residencia se reconoce a todos aquéllos que quieran ejercerlo y se convierte en un

derecho de los ciudadanos que ya no es competencia discrecional del Estado. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas vela con especial atención por que el ejercicio de este derecho se vea limitado únicamente por razones de orden público o de salud pública.

El ciudadano europeo se beneficia, por consiguiente, de una gran libertad para establecerse en el Estado miembro de su elección. La Comisión, mediante la presentación de una propuesta de directiva relativa al derecho de residencia de los nacionales de los Estados miembros en el territorio de otro Estado miembro,¹ generalizado, ha querido llevar a sus últimas consecuencias este concepto para que dichas libertades ya no se analicen en términos exclusivamente económicos y se generalicen a favor de todos los ciudadanos. Indudablemente, por efecto de la legislación comunitaria se ha introducido una disociación entre territorio nacional y efectos jurídicos de la nacionalidad. La realización de la Europa de los ciudadanos todavía la pondrá más de manifiesto.

Ello responde a los objetivos de la Comunidad, tal como se expresan en el Tratado CEE y, en particular, en su artículo 7: «En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad».

Los ciudadanos utilizan la libertad de establecimiento y la consideran una de las principales aportaciones de la obra comunitaria. Sin embargo, el estudio demuestra que la disociación entre territorio nacional y efectos jurídicos de la nacionalidad no se extiende al ámbito de los derechos políticos ni siquiera a nivel municipal. No pueden negarse las dificultades jurídicas y políticas que podría plantear y que se analizarán en el capítulo siguiente, pero es preciso señalar que en casi todos los casos y, en cualquier caso, en los Estados miembros con gran inmigración comunitaria (Francia, República Federal de Alemania, Bélgica), las libertades comunitarias de establecimiento y de residencia únicamente pueden utilizarse a costa de una autolimitación de los derechos políticos. Esto puede parecer sorprendente en una Comunidad que se considera una Comunidad de ciudadanos con la característica común de pertenecer a Estados miembros democráticos.

¹ DO C 207 de 17.8.1979 y DO C 188 de 25.7.1980.

¿Debe, por ello, ir más lejos la construcción comunitaria? Esta cuestión central resulta delicada en la medida que en ninguna disposición expresa del Tratado se crea la obligación de introducir derechos políticos a semejanza de los derechos económicos y sociales. Sin embargo, en la letra c) del artículo 3 del tratado, por la que se fija un objetivo muy amplio carente de limitaciones, se prevé la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas entre los Estados miembros. Por lo menos no hay una respuesta evidente a la cuestión de saber si la pérdida del derecho de voto puede constituir un obstáculo que haga renunciar a ciudadanos que hubieran querido instalarse en otro Estado miembro. Existe la misma incertidumbre acerca de si la concesión de dicho derecho de voto es un elemento indispensable para establecer una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos.

Así, el Tratado no contiene ninguna obligación expresa de actuación en este sentido. Sin embargo, ya no cabe sostener que un proyecto de este tipo está excluido de las posibilidades abiertas por el Tratado, que residen más en su espíritu que en su letra. Determinar el espíritu del Tratado depende de la voluntad política de los Estados y, además, de su voluntad política unánime.

Sin embargo, aun sin adoptar conclusiones definitivas, ya es posible determinar los límites que podría abarcar dicho concepto.

Obligación de una doble limitación

En una Comunidad basada en la primacía del derecho, toda propuesta debe integrarse de forma coherente en el sistema jurídico comunitario. Es rigurosamente imposible partir de un único postulado político. En el análisis deben integrarse elementos de oportunidad y de lógica política. No sería realista pretender proponer, tomando como base el Tratado, la extensión del derecho de voto a todos los residentes, cualquiera que fuera su nacionalidad y en todos los escrutinios.

Se imponen dos limitaciones:

Con respecto a los nacionales contemplados en dichas disposiciones

En la medida en que la Comunidad agrupa un número determinado de Estados y que el sistema

jurídico así elaborado únicamente tiene fuerza vinculante dentro de dichos límites, las medidas que deberían adoptar las instituciones tendrían que limitarse a los nacionales de dichos Estados. Esta limitación sólo es restrictiva en apariencia. Por una parte, resulta difícil legislar respecto de los nacionales de terceros Estados, porque en materia de derechos políticos el Estado de nacionalidad prima sobre el Estado de residencia. La posición adoptada por el Rey Hassan II de Marruecos con motivo de las recientes elecciones municipales en los Países Bajos, en la que solicitaba a sus nacionales no participar en el escrutinio, demuestra el temor de los Estados soberanos de verse privados de funciones tradicionales. Por otra parte, el concepto de reciprocidad fundamental en derecho internacional público no se realiza cuando dichos derechos se conceden de forma unilateral a los nacionales de terceros Estados. En cambio, en el marco de un acto celebrado a nivel comunitario, la reciprocidad es el fundamento de tal decisión y le confiere toda su credibilidad.

Es evidente, por lo tanto, que el marco de referencia que se impone a cualquier reflexión comunitaria se limita a los nacionales de sus Estados miembros. La preponderancia del criterio de residencia en materia de derecho electoral está justificada por la creación de la Europa de los ciudadanos. Resulta indiscutible que debe beneficiar en primer lugar a los ciudadanos de los Estados miembros, porque gozan de libertad de circulación y de establecimiento merced a las realizaciones comunitarias. Sería ilógico que la extensión de la Europa de los ciudadanos a determinados derechos políticos fuese igualmente aplicable a los nacionales de terceros Estados que no se benefician de derechos previos. Por ello, no puede tomarse en consideración la situación de los nacionales de terceros Estados residentes en los Estados miembros.

Con respecto a las elecciones afectadas

El nivel municipal es, sin ninguna duda, el más próximo al ciudadano, porque mantiene con él un contacto directo y cotidiano. Las decisiones adoptadas por un Ayuntamiento (escuelas, urbanismo, establecimiento de los impuestos locales cuya base imponible está ligada al municipio, etc.) afectan a todos los residentes independientemente de su nacionalidad. La institución municipal, encarnada ante todo en el alcalde, no se reduce a éste último, ya que está rodeado de un Ayuntamiento destinado

a representar todas las formas de sentir del municipio con objeto de reflejar todas las aspiraciones de los habitantes de la ciudad. La no representación de residentes debido a su nacionalidad plantea un problema en la medida en que dicha nacionalidad sea la de un Estado miembro de la Comunidad. En efecto, se trata de Estados entre los cuales se han establecido relaciones específicas con el fin de crear una comunidad de destino. Negar a algunos de ellos la posibilidad de asociarse a la determinación de dicho destino es, cuando menos, paradójico. Los residentes que sean nacionales de terceros Estados plantean problemas que no pueden resolverse en el marco comunitario, ya que están sometidos a la soberanía de otro Estado. El escalón municipal, por naturaleza y por destino, debe poder reflejar en la medida de lo posible la opinión de un máximo de residentes.

En las elecciones «políticas» (parlamentarias, presidenciales y referéndums, si hubiere lugar) no se puede alegar la misma justificación. En efecto, éstas participan en la determinación de la soberanía nacional. Es evidente que su propio carácter nacional es incompatible con la participación de no nacionales, aun cuando sean comunitarios, porque el objetivo de la Comunidad no sustituye a la determinación de la soberanía nacional, ni a los Estados, ni, menos todavía, a las naciones. Esto correspondería a un proceso federalista que no está recogido en los Tratados existentes. Por lo tanto, no es contradictorio pensar en una ampliación del cuerpo electoral municipal, no transferible a las otras elecciones.

Estas limitaciones son sólo aparentes porque únicamente tienen por objeto integrar en el razonamiento la lógica y el sistema del Tratado. Evitar la huida hacia delante que supondrían reflexiones maximalistas contribuye, por el contrario, a dar credibilidad a las propuestas derivadas de un análisis riguroso de la lógica comunitaria. El verdadero obstáculo lo constituye el hecho de que dicha lógica está, como mínimo, contenida tanto en el espíritu como en la letra de los Tratados.

No obstante, este escollo no ha sido suficiente para impedir que las instituciones comunitarias reflexionen sobre este tema desde hace tiempo y realicen esfuerzos para el reconocimiento de dicho derecho. El hecho de que este proyecto no se realice no significará un fracaso, porque de esta manera se habrá elaborado un cuerpo doctrinal.

La aportación de la Comunidad

La problemática del derecho de voto municipal en el país de residencia para todos los ciudadanos de los Estados miembros no es nueva para las instituciones comunitarias. La idea se remonta a 1974 en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de París.

Habida cuenta de que resultaba indispensable favorecer un cambio cualitativo en la construcción comunitaria, se impuso de forma progresiva la idea de que la Comunidad debía, más allá de los ardores económicos, afectar también al ciudadano como tal. Era preciso que todo ciudadano de los Estados miembros pudiera sentirse asimismo ciudadano de la Comunidad. De acuerdo con la lógica europea, ha surgido progresivamente la idea de que el derecho de voto municipal podría concederse a los ciudadanos de los Estados miembros en su Estado de residencia. Desde 1974, los trabajos han puesto de manifiesto las dificultades que pueden hacer delicada la concesión de dicho derecho. Cuando la opinión pública se vio influida por la crisis económica, determinadas ideas, que teóricamente suscitaban la aprobación, desaparecieron en contacto con realidades que un enfoque más realista ponía de manifiesto.

A partir de 1974, pueden distinguirse tres fases:

- de 1974 a 1977: formación y definición del concepto y de su contenido;
- de 1977 a 1983: la toma de conciencia de las realidades lleva a definir otras prioridades;
- a partir de 1983, una nueva actualidad de la Europa de los ciudadanos.

De la Cumbre de París al Informe Scelba

El impulso decisivo procede del más alto nivel político. Durante la Cumbre de París de los días 9 y 10 de diciembre de 1974, los Jefes de Estado y de Gobierno solicitaron que «se encomiende a un grupo de trabajo el estudio de las condiciones y plazos en que podrían concederse a los ciudadanos de los nueve Estados miembros derechos especiales como miembros de la Comunidad».¹ El enfoque era todavía global, pero la idea central estaba definida: debían concederse a todos los ciudadanos de los

¹ Bol. CE 12-1974, punto 1 104.

Estados miembros idénticos derechos, para afirmar su pertenencia a una misma Comunidad. El postulado era que la asimilación al nacional, existente en el sector económico, debía ampliarse a otros campos, sin excluir *a priori* el político.

La Comisión, a la que se le había encomendado reflexionar sobre el tema, remitió al Consejo el 3 de julio de 1975 un informe sobre «la concesión de derechos especiales».¹ Dicho texto es decisivo, ya que, aun cuando confiere un contenido preciso al concepto definido por la Cumbre de París, pone al día determinados límites y, sobre todo, determina dificultades.

En su nota remitida al Consejo, la Comisión señala en principio que «el grupo de trabajo debería estudiar las posibilidades de concesión de los derechos de voto y de elegibilidad, por lo menos, a nivel municipal». Uno de los puntos esenciales de los derechos especiales era el derecho de voto municipal.

Sin embargo, en el informe se sentaban las bases de las dos principales dificultades jurídicas que debían resolverse para llevar a buen fin dicha idea. En primer lugar, el obstáculo constitucional, puesto que, «en seis Estados miembros, de los nueve, el derecho de sufragio activo y pasivo está subordinado a una condición de nacionalidad recogida por la Constitución». Tal precisión da una muestra acerca de las dificultades políticas que una idea de este tipo podría presentar. Sin duda alguna, este obstáculo no es insalvable puesto que todas las Constituciones prevén procedimientos de revisión. Por consiguiente, se planteaba la cuestión de saber de dónde podría proceder el impulso necesario. En el citado informe, la Comisión planteaba una limitación importante al papel de las instituciones, ya que precisaba que «no existen en los Tratados comunitarios disposiciones que ofrezcan un poder de acción en materia de derechos políticos, ni siquiera en el artículo 235 del Tratado CEE». Con todo, la Comisión no excluía su posibilidad de realización fuera del marco comunitario, puesto que «el instrumento jurídico que debe utilizarse ha de ser un acto *ad hoc* que podría ser un nuevo Tratado de derecho internacional o, en su caso, una revisión del Tratado CEE con arreglo al artículo 236».

Enseguida se observó que sólo una voluntad política unánime podría hacer progresar dicha idea. En efecto, los obstáculos jurídicos definidos por la

Comisión no son insalvables, pero si de tal naturaleza que únicamente una firme determinación de los Estados miembros permitiría llevar a buen término los procedimientos necesarios para ello.

Por esta razón, el dictamen que formuló el Parlamento Europeo se convirtió en un signo político importante. Después de una intensa preparación, el Parlamento debatió, el 16 de noviembre de 1977, el informe preparado en nombre de la Comisión política por el Sr. Scelba.² Al final se pronunció en favor de la concesión del citado derecho de voto municipal, aunque sin precisar el procedimiento que debía seguirse para ello. Se hacía referencia de modo global a los artículos 235 y 236 del Tratado, sin puntualizar, para cada tema tratado, qué artículo constituía la base jurídica adecuada. La Resolución adoptada se limita a decir: «El Parlamento Europeo ... invita a la Comisión ... a elaborar propuestas en materia de derechos especiales ... a considerar entre los derechos que deben concederse con prioridad a los ciudadanos de la Comunidad ... el derecho por sufragio activo y pasivo ... a nivel municipal».³

De hecho, el procedimiento que debía seguirse planteaba problemas que no eran objeto de un análisis unánime. En opinión de la Comisión Jurídica, el informante, Sr. Bayerl, si bien expresaba su acuerdo sobre el hecho de que «el reconocimiento de la igualdad de trato a todos los ciudadanos de los Estados miembros debe implicar, necesariamente, la concesión de derechos políticos» y, en primer lugar, el derecho de voto municipal, señalaba las limitaciones existentes, excluyendo el recurso al artículo 235 del Tratado CEE y siguiendo el criterio de la Comisión favorable al recurso al artículo 236.⁴ Durante el debate en sesión plenaria, una mayoría política, que agrupaba en particular a los grupos de izquierda, los liberales y los demócrata-cristianos, se manifestó a favor de dicho principio. Los oradores que abordaron la cuestión de principio comunicaron sus temores en lo que a la base jurídica se refiere. Únicamente el Sr. Davignon, en nombre de la Comisión, estimaba al tratar la problemática general de los derechos especiales que «no había que dejar de lado el artículo 235». Sin embargo, al abordar el problema específico del

¹ Suplemento 7/75 del Bol. CE.

² Documento 346/77 de 25 de octubre de 1977 PE 45.833 definitivo.

³ DO C 299 de 12.12.1977, pp. 26 y 27.

⁴ Informe Scelba, pp. 15 y 20.

derecho de voto municipal, precisaba que «compete a los Estados concederlos, aun cuando más adelante se firmara un acuerdo dirigido a incluir dichos derechos en el Tratado. Es cada Estado quien debe prever en su legislación las condiciones de elegibilidad a nivel municipal».¹

Dicho debate confirmaba el consenso sobre el enfoque teórico y las dudas relativas a las vías comunitarias para conseguirlo. Esta cuestión se debatió ampliamente durante la Mesa Redonda organizada por el Parlamento Europeo en Florencia, del 26 al 28 de octubre de 1978, sobre «los derechos especiales y la Carta de los ciudadanos de la Comunidad Europea».² El debate relativo a la base jurídica se abordó detenidamente. El recurso al artículo 235 no puede justificarse por la evolución de la realidad comunitaria reflejada en la práctica institucional. Por consiguiente, se confirma, cada vez más, la existencia de un movimiento doble: consenso político, pero dudas jurídicas acerca de los medios comunitarios para conseguirlo.

La prueba de las realidades políticas

El doble impulso político de la Cumbre y del Parlamento Europeo se prolonga en los trabajos que el Consejo de Ministros ha iniciado en relación con este tema. Es fundamental observar, por una parte, que ya se han iniciado dichos trabajos y, por otra parte, analizar las razones que han impedido la celebración de un acuerdo.

En noviembre de 1976, se solicitó el dictamen del Comité de Representantes Permanentes sobre un informe en el que se examinaba el problema del derecho de voto municipal. En dicho informe se ponen de manifiesto inmediatamente las dificultades constitucionales que ello plantea en seis Estados miembros. Además, en él es unánime la opinión de que los Tratados no ofrecen una base jurídica suficiente para la adopción de un acto en este sentido. Únicamente un acto de derecho internacional o una revisión de los Tratados podría ser el instrumento adecuado. Un acto político del tipo de la Resolución podría ser el instrumento más generalmente admitido. Sin embargo, a pesar de tales dificultades, se elaboró un anteproyecto de Resolución de los Representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. Éste se limitaba a enunciar el principio de sufragio activo en las elecciones municipales. Una cláusula permi-

tía a los Estados miembros supeditar dicho derecho a una duración del periodo de residencia mínimo de 5 años.

Dicho anteproyecto, que no resolvía todos los problemas relacionados con la concesión del derecho de voto, tenía el mérito de permitir que las discusiones no se situaran únicamente a nivel teórico, y de enfrentar a los Estados miembros con sus responsabilidades. Podía tener lugar una fase más activa para ver si la voluntad expresada por la Cumbre de París de 1974 iba a convertirse en una realidad.

El peso de las realidades fue importante. Las distintas Delegaciones se dedicaron ante todo a exponer las dificultades jurídicas internas, pero también las dificultades políticas que plantearía la introducción de tal derecho. Los problemas fueron de tal magnitud que, en junio de 1977, el Comité de Representantes Permanentes se limitó a tomar nota del informe que se le había presentado. La adopción, unas semanas más tarde, de la Resolución Scelba por el Parlamento Europeo no permitió la reanudación de los trabajos. Condujo, incluso, a que determinadas Delegaciones declarasen que la Comisión no podía hacer propuestas, dado que la cuestión de los derechos especiales competía a la cooperación política.

No obstante, en 1979 se redactó un nuevo anteproyecto de Resolución de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Esta vez el rechazo fue más rotundo. Habida cuenta de las dificultades políticas que originaba dicho derecho de voto, no se prosiguió el examen del proyecto de Resolución. Desde entonces el Consejo no ha entrado en el examen de la Resolución.

Es obligado hacer una doble observación:

- por una parte, se han realizado trabajos en el seno de los organismos del Consejo, lo que significa que el tema ha sido abordado;
- por otra parte, dicho examen práctico ha puesto de manifiesto dificultades tales que, a pesar de los esfuerzos de determinadas presidencias, el tema se ha abandonado sin que los ministros hayan decidido, a pesar de haberse redactado los correspondientes anteproyectos.

¹ «Arco Iris» de 16 de noviembre de 1977, pp. 157 y 158.

² Actas de la Mesa Redonda, p. 62.

Este fracaso en el Consejo tendría graves consecuencias en el futuro. Nunca se han vuelto a realizar trabajos tan detenidos por la falta de una nueva y expresa voluntad política de los Estados miembros. Así se deduce de las respuestas a las preguntas escritas dirigidas al Consejo, que se limitan a decir que el Consejo está estudiando el tema.¹

La Comisión, por su parte, ha seguido afirmando su posición a favor de la concesión del derecho de voto municipal. En la respuesta escrita a la pregunta oral n° H-87/89 del Sr. Bettiza, puede comprobarse una evolución en cuanto a la base jurídica. En efecto, en dicha respuesta puede leerse que «la base jurídica para la introducción del derecho de voto y del derecho de elegibilidad en el plano municipal podrían ser los artículos 2, 3c y 235 del Tratado CEE. Estos artículos podrían permitir a los órganos de la Comunidad Europea adoptar un acto jurídico por el que se introduzca el derecho de sufragio activo y pasivo».² Tan importante evolución no ha sido desmentida después, aunque tampoco se hayan producido las consecuencias indispensables. Lo mismo ha ocurrido con las respuestas a las preguntas escritas n° 312/79 del Sr. Glinne³ y n° 779/79 del señor Jurgens.⁴ En 1981, en la respuesta escrita a la pregunta oral del señor Pasmazoglou, se reafirmaba esta posición.⁵

Sin embargo, las posiciones de principio adoptadas no llevaron a la Comisión a presentar ante el Consejo propuestas en este sentido. Hasta 1983, esta problemática estaba medio olvidada. El Parlamento Europeo y la reactivación de los derechos del ciudadano después del Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984 dieron una nueva actualidad al tema.

Una nueva actualidad

El fracaso registrado en el Consejo no afectó al ardor de los parlamentarios, que siguieron presentando propuestas de resolución. Así, el 8 de julio de 1980, la señora Macciocchi fue nombrada ponente de los dictámenes de la Comisión Jurídica.

El informe Macciocchi y el debate de 7 de junio de 1983

El informe elaborado por la Comisión Jurídica merece ser analizado detenidamente. En efecto, la propuesta original invitaba a la Comisión a presentar antes de finales de 1983 una propuesta oficial en

favor de la concesión del derecho de voto municipal. Durante los debates en Comisión Jurídica, la adopción de una enmienda presentada por un demócrata-cristiano alemán redujo la solicitud de una propuesta oficial a la solicitud de un informe.

Sin embargo, en su informe, la Comisión Jurídica consideraba que dicha propuesta debe basarse en los artículos 3 c) y 235 del Tratado CEE, en la medida en que el reconocimiento del citado derecho de voto constituye uno de los objetivos de la Comunidad (dado que responde al objetivo definido en el Preámbulo del Tratado CEE: «la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos» y porque dicho objetivo se inscribe en el marco de la acción realizada por la Comunidad para conseguirlo, tal como se define en el artículo 3 c): «La supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas», y que el recurso al artículo 235 no es facultativo, ya que, una vez que las instituciones reconocen que se reúnen las condiciones de aplicación de dichas disposiciones, tienen la obligación de actuar».⁶

Habiéndose solicitado un dictamen a la Comisión Política, ésta consideró en su informe, elaborado por el Sr. Mommersteeg, que: «Los trabajadores migrantes de los Estados miembros de la Comunidad deben tener el derecho de votar y de ser elegidos en las elecciones locales, siempre que éstas no influyan directamente en la composición del Parlamento nacional» y que «dicha propuesta debe basarse en el Preámbulo del Tratado CEE».⁷

La escisión política registrada en la Comisión Jurídica resurgió en la sesión plenaria de 7 de junio de 1983. En efecto, si bien los oradores de los grupos socialistas, demócratas europeos, comunistas y liberales se pronunciaron a favor de dicha propuesta, los demócrata-cristianos alemanes y los demócratas europeos progresistas consideraron que dicha propuesta era, cuanto menos, prematura. Sin

¹ Respuesta a la pregunta escrita n° 313/79 del señor Glinne; DO C 7 de 9 de enero de 1980.

² DO Debates del Parlamento Europeo de 27 de septiembre de 1979, pp. 317 y 318.

³ DO C 74 de 24.3.1980, pp. 3 y 4.

⁴ DO C 105 de 28.4.1980, pp. 5 y 6.

⁵ DO Debates del Parlamento Europeo, Anexo 1-268, sesión de 11.3.1981, p. 165.

⁶ Informe Macciocchi, Documento 1-121/83 de 29 de abril de 1983, PE 81.688/definitivo; pp. 13 y 14.

⁷ ídem, pp. 20 y 21.

embargo, se adoptó en sesión plenaria una enmienda presentada por el Sr. Tyrell y por las Sras. Veil y Cassanmagnano Cerretti¹ por la que se solicitaba a la Comisión la presentación de una propuesta formal. Debe subrayarse la significación política de dicha enmienda por haber sido presentada por parlamentarios de tres grupos diferentes (demócratas europeos, liberales y demócrata-cristianos) y de tres nacionalidades también diferentes (británica, francesa e italiana). De esta manera, el Parlamento, en su Resolución de 7 de junio de 1983,² confirmó su posición tradicional en favor de una propuesta de directiva, lo que puso de manifiesto nuevas discrepancias políticas al respecto.

Durante dicho debate, la Comisión dio muestras de prudencia. El señor Narjes, después de haber recordado los trabajos del Consejo, señaló que «se tendrán en cuenta aspectos de oportunidad al elegir la fecha para una propuesta en este sentido».³ Sin embargo, apoyó la solicitud de la Comisión Jurídica anunciando que la Comisión prepararía el informe solicitado por el Parlamento.

El Comité Adonnino

Como consecuencia del Consejo Europeo de Fontainebleau, se creó un Comité *ad hoc* para estudiar «las medidas que puedan reforzar y promover la identidad y la imagen (de la Comunidad) ante sus ciudadanos y en el mundo».⁴

Dicho Comité, más conocido por el nombre de su presidente, el señor Adonnino, en su informe aprobado en el Consejo Europeo de Milán de junio de 1985, recomienda: «Proseguir, profundizando en ellos, los debates entablados con anterioridad sobre el derecho de voto y, en definitiva, sobre la elegibilidad en las elecciones locales para los ciudadanos de otros Estados miembros en las mismas condiciones que los ciudadanos del país de acogida, después de un determinado periodo de residencia en el país de acogida. Esta cuestión compete a los Estados miembros. Debe ser posible la celebración de convenios especiales cuando, en un Estado miembro, circunstancias especiales lo justifiquen».⁵ Dicho informe, aun cuando reactualiza la idea, fija los límites de su realización, al afirmar la competencia de los Estados miembros. El representante griego subrayó dichos límites al manifestar que un convenio de este tipo no es válido en el caso de Grecia, habida cuenta de que la Constitución vigente prevé que únicamente los ciudadanos griegos tienen derecho de sufragio activo y pasivo.

Por ello, el representante de la Comisión, Sr. Ripa di Meana, recordó que, para la Comisión, la participación de los ciudadanos europeos en las elecciones del municipio en que residan es un elemento esencial para una «Europa de los ciudadanos» y consideró que debe realizarse un esfuerzo por el pronto reconocimiento de dicho derecho de voto.

La Conferencia Intergubernamental

La hipótesis de competencia intergubernamental planteada desde 1974 y confirmada por el Comité Adonnino había de recibir un fuerte empuje en 1985.

El 16 de octubre de 1985, la delegación danesa presentó una propuesta dirigida a la inclusión de nuevos artículos, 66 *bis* y 66 *ter*, en el Tratado CEE. El texto era el siguiente:

«Los trabajadores asalariados y los trabajadores autónomos, así como los miembros de sus familias, tendrán derecho de voto y serán elegibles para los Concejos municipales y asambleas regionales de un país de residencia siempre que, con arreglo a lo dispuesto en los capítulos 1 a 3, hayan residido en él durante los tres años anteriores a la elección.

A propuesta de la Comisión, el Consejo, por unanimidad, y previa consulta a la Asamblea, adoptará las directivas necesarias para garantizar a los citados ciudadanos los mismos derechos que a los ciudadanos del país de residencia en otros campos de la vida social».

La propuesta danesa fue objeto de un intercambio de puntos de vista durante la séptima reunión preparatoria de la Conferencia de los gobiernos de los Estados miembros, de los días 30 y 31 de octubre de 1985. Recibió el apoyo de la Comisión y fue acogida con un interés que no excluía, sin embargo, numerosas reservas de fondo. Varios Estados señalaron, en particular, determinadas dificultades constitucionales.

En cualquier caso, el texto del «Acta Única» firmada en Luxemburgo⁶ no recoge dicha disposi-

¹ Doc. PE 85.054/Am. 2 de 2 de junio de 1983.

² DO C 184 de 11.7.1983, pp. 28 y 29.

³ DO Debates del Parlamento Europeo, Anexo 1-300; debates de 7 de junio de 1983, pp. 91 y 92.

⁴ Bol. CE 6-1984, punto 1.1.9, § 6.

⁵ Suplemento 7/85 del Bol. CE, p. 21.

⁶ Suplemento 7/86 del Bol. CE.

ción. Por consiguiente, puede concluirse que la vía intergubernamental tampoco ha resultado eficaz para alcanzar dicho objetivo. Una vez más, las objeciones jurídicas reales planteadas por determinados Estados miembros parecen ocultar, en realidad, una importante oposición política.

Por su parte, la Comisión Institucional del Parlamento Europeo, consideró, en un documento de trabajo preparado por el Sr. Croux, que «el dispositivo institucional previsto y el nivel de acción previsto en el artículo 66 *ter* están mal fundados y resultan inadecuados».¹

El debate de 13 de noviembre de 1985

Antes de que la Conferencia intergubernamental hubiera terminado sus trabajos, el Parlamento Europeo se pronunció nuevamente sobre la cuestión, con motivo del debate de las preguntas orales. Una de ellas, presentada por el grupo socialista y algunos miembros del grupo demócrata-cristiano, había sido elaborada con el acuerdo del intergrupo de los elegidos locales y regionales, que agrupa a parlamentarios locales de todos los grupos políticos.

El desarrollo del debate confirmó en términos aún más tajantes la nueva situación surgida en junio de 1983. Los grupos de izquierda y «Arco Iris» siguieron mostrándose a favor de dicho derecho de voto. Pero en el grupo demócrata-cristiano hubo una escisión al respecto: los italianos se manifestaron a favor y los alemanes en contra, como testimonian las explicaciones relativas al voto de los Sres. Bocklet y Pirkl.² Dichas actitudes pueden deberse a la realidad demográfica de los Estados miembros considerados. El orador del grupo de los demócratas Europeos confirmó que, en su opinión, el tema no tenía carácter prioritario, y que era de competencia nacional. El grupo de las derechas europeas se opuso firmemente.

Por su parte, la Comisión, mediante la intervención del Sr. Ripa di Meana, confirmó su intención de someter el presente informe al Parlamento Europeo. En cuanto al fondo, el delegado precisó que «personalmente, preferiría con mucho que se llegara a una solución de tipo legislativo».³

En las dos resoluciones adoptadas en esta ocasión se solicita a la Comisión que presente «propuestas» y «actos jurídicos comunitarios», sin precisar de qué naturaleza.⁴ Tampoco se puntualiza la base jurídica

que justifique dichas propuestas. Se trata, ante todo, de recordar que dicho objetivo sigue vigente.

Ambas resoluciones se limitan a enunciar un principio abstracto. Un estudio completo exige que el análisis abarque también la realidad, es decir, la descripción de la dimensión demográfica. Únicamente de este modo será posible determinar en qué medida puede existir una relación entre la importancia de la inmigración y el compromiso a favor del derecho de voto municipal en el país de residencia.

II – La dimensión demográfica

Para abordar con serenidad el problema del derecho de voto de los nacionales de los Estados miembros que residen en un Estado miembro distinto del suyo, resulta indispensable delimitar la realidad. A tal fin, es conveniente determinar la importancia de las poblaciones de que se trate, no sólo globalmente sino también matizando dicho análisis para cada nacionalidad. Resulta muy ilustrativo observar la importancia de la población comunitaria con respecto a la de los nacionales de terceros Estados. Estas magnitudes relativas permitirán captar el fenómeno en su realidad. En efecto, la realidad política es sin duda función del conocimiento exacto de los fenómenos demográficos.

Resulta indispensable adoptar dicho enfoque en lo que se refiere a determinados Estados miembros y detallar las cifras para descubrir si existe relación entre la importancia de la población extranjera y las resistencias sociopolíticas a la concesión del derecho de voto municipal a los nacionales de otros Estados miembros.

Población extranjera y migraciones intracomunitarias

Casi 13 millones de residentes de la Comunidad, es decir, el 4,1% de la población, no poseen la

¹ Documento PE 101.517/7 de 23 de octubre de 1985, p. 6.

² DO Debates del Parlamento Europeo; Anexo 2-232, debates de 14 de noviembre de 1985, p. 213.

³ DO Debates del Parlamento Europeo; Anexo 2-232, debates de 14 de noviembre de 1985, p. 126.

⁴ DO C 345 de 31.12.1985, pp. 83 y 84.

nacionalidad del Estado miembro donde residen, ya sea dicha nacionalidad de otro Estado miembro o de un tercer Estado. En el *cuadro 1* se hace el inventario, por Estados miembros, de la población extranjera establecida en los mismos.

En primer lugar, hay que hacer algunas precisiones:

- Dicha población está concentrada principalmente en el norte de Europa. El 87% de la población extranjera total se halla establecida en la República Federal de Alemania, Francia, el Reino Unido y Bélgica. Por el contrario, en los Estados miembros del sur (España, Portugal, Italia y Grecia) únicamente vive el 5% de los extranjeros residentes en la Comunidad.
- La proporción de dicha población extranjera respecto de la población total únicamente excede del 4% en Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Irlanda y, sobre todo, Luxemburgo.

Si del número total de extranjeros se determina el número de nacionales de los Estados miembros, se observa que únicamente representan el 39% de los extranjeros residentes en la Comunidad, es decir, 5 millones de, aproximadamente, 13 millones de extranjeros. Cuatro países del norte de Europa (Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia y el Reino Unido) cuentan con cerca del 85% de los nacionales de los Estados miembros que residen en un Estado miembro distinto del suyo. En los demás Estados miembros son poco numerosos. En cuatro Estados miembros (Bélgica, España, Irlanda y Luxemburgo) los comunitarios son más numerosos que los nacionales de terceros Estados.

Por último, es sorprendente que, en los tres Estados miembros en los que existe el derecho de voto (para todos los extranjeros), el número de extranjeros siga siendo modesto (100 000 en Dinamarca, 200 000 en Irlanda y 500 000 en los Países Bajos). En ninguno de estos países exceden del 4% de la población total.

Estas primeras observaciones confirman una escisión Norte-Sur en lo que se refiere a los fenómenos migratorios. Debido a esta gran desigualdad en la distribución de la población extranjera, resulta posible detallar más el análisis, clasificando los Estados miembros en tres categorías:

1.º *Los países en los que el número de extranjeros es inferior al 1% de la población total: España, Grecia, Italia y Portugal.* No se realizará un análisis

específico de los mismos, ya que el factor demográfico no parece decisivo.

2.º *Los países que han concedido plenamente el derecho de voto: Irlanda, Dinamarca y los Países Bajos.* El análisis de los elementos demográficos permitirá determinar si existe un vínculo decisivo con la concesión del derecho de voto. Irlanda, a pesar de contar con el 6,8% de residentes no nacionales, se incluye en la categoría de los países en los que el factor demográfico no parece decisivo debido a que la población extranjera está compuesta en un 80% por nacionales británicos, generalmente de origen irlandés.

3.º *Por último, los países que cuentan con una gran proporción de no nacionales: Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo, Francia y la República Federal de Alemania.* Será preciso detallar más los datos estadísticos para comprobar en qué medida influyen los aspectos demográficos sobre el debate de esta cuestión.

La imposibilidad de armonizar las estadísticas y la importancia de las diferencias en la estructura de la población extranjera justifica un análisis por países. No se pretende evaluar las futuras tendencias en lo que se refiere a la estructura de dichas poblaciones o a su distribución geográfica.

Dado que a partir de 1975 se registra una relativa estabilidad, parece razonable, en lo que se refiere al porcentaje con edad para el voto, mantener la hipótesis de una asimilación progresiva hacia el modelo demográfico de la población autóctona.

Países que han concedido el derecho de voto

En dichos países, el porcentaje de extranjeros se sitúa entre el 2% y el 4% de la población total, es decir, una tasa inferior a la de los países de la categoría siguiente.

Irlanda sigue siendo un caso aparte debido a la presencia de un 80% de británicos de origen irlandés. Prescindiendo de éstos, los extranjeros ascienden únicamente a 47 000 personas, es decir, el 1,5% de la población total. Dicha proporción, próxima a la de los países de la primera categoría, justifica que, como en el caso de éstos últimos, no sea indispensable un análisis demográfico más detallado.

Dinamarca

En Dinamarca residen algo más de 100 000 extranjeros, es decir, el 2% de la población total. Los nacionales de Estados miembros representan una cuarta parte de esta población. Sin embargo, otra cuarta parte está constituida por nacionales de la Unión Nórdica, y una cuarta parte suplementaria por inmigrantes de otros Estados europeos, en particular Turquía y Yugoslavia. Es significativo que la estructura de la población extranjera sea tan específica. Los países no europeos en el sentido continental del término no representan ni una cuarta parte de los no nacionales, es decir, un 0,5% de la población. La percepción, cuando menos cultural, de la inmigración se ve sin duda influida por ello.

Más del 60% de los extranjeros residen en Copenhague o en su área metropolitana. Este porcentaje duplica al de la población nacional residente (30%). No existen otras concentraciones de igual importancia. Por consiguiente, la población extranjera no alcanza la media nacional del 2% en ningún otro condado del país.

Países Bajos

En los Países Bajos residen 546 000 neerlandeses, lo que representa el 3,8% de la población. Sólo el 32% (175 000) son nacionales de otros Estados miembros. Dicha cifra se explica en parte por la relativa facilidad de adquisición de la nacionalidad neerlandesa. Más de 200 000 personas son residentes desde hace más de 5 años, periodo de residencia exigido para la concesión del derecho de voto.

La estructura de la población extranjera se caracteriza por dos rasgos:

- por una parte, la importancia de las dos primeras comunidades extranjeras, que proceden de terceros Estados (Turquía y Marruecos), aunque ninguna de ellas excede del 1% de la población;
- por otra parte, el hecho de que las siguientes comunidades en importancia proceden de otros Estados miembros (República Federal de Alemania, Reino Unido, Bélgica, España e Italia).

A pesar de que, en cifras absolutas, dominan los terceros países, la estructura de la inmigración refleja una importante presencia de nacionales de otros Estados miembros.

En lo que se refiere a la distribución geográfica, en el *cuadro 2* se puede observar que más de la mitad de la población extranjera de los Países Bajos (53%) vive en las provincias del oeste, donde únicamente está domiciliado el 37% de la población autóctona. Las grandes ciudades, Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht, acogen aproximadamente el 35% de dicha población extranjera; en Amsterdam y Rotterdam son extranjeros en torno al 14% y al 10% de la población, respectivamente. En determinados municipios periféricos se observan porcentajes mucho más elevados.

Países con una importante población extranjera

En estos Estados miembros es donde el problema del derecho de voto se trata con más pasión en la medida en que la población extranjera es relativamente importante. Por ello, resulta indispensable estudiar dichos elementos demográficos con más precisión para ver si pueden extraerse algunas conclusiones.

Reino Unido

En este caso el estudio resulta delicado dado que muchos inmigrantes que viven en el Reino Unido ya tienen, por derecho, la nacionalidad británica. Además, los resultados del censo de 1981 proporcionan más datos sobre el lugar de nacimiento de los cabezas de familia que sobre su nacionalidad actual. Por ello, no siempre resulta posible establecer una comparación rigurosa con los demás Estados miembros.

Sin embargo, pueden determinarse órdenes de magnitud en lo que se refiere al origen geográfico de más de dos millones de extranjeros (3,9% de la población).

Los nacionales de los Estados miembros representan únicamente el 1,3% de la población. Es preciso recordar que sólo los irlandeses representan más de 600 000 habitantes que se benefician del derecho de voto. Los nacionales de los demás Estados miembros son muy poco numerosos. Una posible extensión a todos los comunitarios afectaría únicamente a una pequeña parte de la población, algo más de 100 000 personas. Casi un millón y medio de personas son nacionales de terceros Estados, es decir, más del 2,5% de la población.

En lo que se refiere a la distribución geográfica, más del 50% de dichas personas viven en Londres y en la región sudeste de Inglaterra, lugar de residencia de sólo el 30% de la población. De los nacionales de la nueva Commonwealth y de Pakistán y de los miembros de su familia, el 90% reside en las regiones que acogen al 60% de la población general. Las concentraciones en las que la población extranjera excede del 20% están localizadas en determinados municipios del Gran Londres (14,8% de promedio). Fuera de Londres, las zonas de concentración elevada son muy escasas, con relativamente pocas circunscripciones que registren una población «New Commonwealth» de más del 10% (Blackburn, Leicester, Bradford, West Midlands, Wolverhampton, Birmingham).

La presencia extranjera en el Reino Unido se caracteriza por dos constantes:

- fuerte concentración geográfica y escasa importancia fuera de dichas regiones;
- importancia limitada de los nacionales de los países miembros de la Comunidad, con predominio de los nacionales de un solo país: Irlanda.

Francia

Según las estadísticas oficiales, en Francia residen de 3 680 000 a 4 470 000 extranjeros. El 31 de diciembre de 1983, el Ministerio del Interior contabilizó 4 470 495 extranjeros titulares de un permiso de residencia válido y niños menores de 16 años. El Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos (INSEE) y el Ministerio de Asuntos Sociales calculan, a partir del censo general de la población realizado en 1982, que el número de extranjeros residentes en Francia asciende a 3 680 100 personas. Es conveniente tomar en consideración dicha cifra, ya que las del Ministerio del Interior no tienen en cuenta las salidas del país ni las defunciones. Así, la población extranjera representa un 6,8% de la población total.

El número de nacionales de los Estados miembros es superior a un millón y medio, es decir, el 3% de la población total. Sin embargo, los nacionales de terceros Estados ascienden a más de dos millones (3,9% de la población), lo que representa más del 57% de la población extranjera.

La estructura por nacionalidades revela que los más numerosos son los portugueses (20% de los extran-

jeros), es decir, desde el 1 de enero de 1986, nacionales de Estados miembros. El número de argelinos es ligeramente inferior (algo menos del 20%). Figuran a continuación, en la misma magnitud (10-11%), los italianos, marroquíes y españoles. Aparte los tunecinos y los turcos, las demás comunidades alcanzan únicamente los 100 000 habitantes. A pesar de la importante representación de los Estados miembros del Sur de la Comunidad, éstos no suponen en conjunto más que el 42% de los no nacionales, debido a la gran variedad de los residentes no nacionales en Francia. Los refugiados y apátridas (de cualquier origen) ascienden a 150 000.

La estructura geográfica pone de manifiesto una gran concentración en determinadas zonas urbanas. En el *cuadro 3* se observa que sólo en algunas regiones se alcanza una proporción de extranjeros superior al 5%. En efecto, el 71% de los extranjeros (75% en el caso de los originarios de terceros países y 65% en el de los originarios de los países de la CEE) se encuentran en las regiones de Île-de-France, Norte-Pas-de-Calais, Alsacia, Lorena, Ródano-Alpes, Provenza-Alpes-Costa Azul, regiones que acogen a menos de la mitad de la población de la Francia metropolitana.

En el *cuadro 4* se muestra que dicha concentración es todavía más importante en las grandes aglomeraciones urbanas: aproximadamente un 12% en Lyon, Grenoble-St. Etienne y un 11,5% en Cannes-Grasse-Antibes. Limitándose a los municipios propiamente dichos, esta proporción se eleva al 15,8% en Grenoble, 12,2% en Toulon y 20% en Marsella, según estimaciones corrientes, lo que representa un habitante por cada cinco.

Este fenómeno se verifica igualmente respecto de los nacionales de los Estados miembros, con proporciones de más del 5% de la región parisiense, las áreas metropolitanas de Lyon, Toulouse, Grenoble, etc. Un mayor desglose de las estadísticas proporciona cifras todavía más elevadas en municipios periféricos fuertemente industrializados (por ejemplo: Levallois-Perret, Aulnay-sous-Bois o Mantes-La-Jolie, en la región parisina), en municipios más pequeños de zonas semiindustrializadas o con concentración de una etnia específica (por ejemplo, el 37% de residentes portugueses del municipio de Chanteloup-les-Vignes, situado en los meandros del Sena), en los extrarradios desfavorecidos (por ejemplo, los municipios de Saint Fons, Vénissieux o Villeurbanne, en el área metropolitana de Lyon)

y en las regiones fronterizas carboníferas o siderúrgicas, como Thionville o Forbach, en Mosela.

Dicho fenómeno es aún más evidente si se estudia la población extranjera de París por distritos, como figura en el *cuadro 5*. En primer lugar, resulta sorprendente que, de los 360 000 extranjeros (16,6%), sólo una tercera parte sean nacionales comunitarios, lo que representa un 5,5% de la población. El desglose por nacionalidades muestra que la ampliación de la Comunidad ha modificado profundamente la importancia de dicha inmigración. Los portugueses, con más de 50 000 personas (14,7% de los extranjeros y 2,4% de la población), representan el 44,4% de los comunitarios; los españoles, casi el 30%, con más de 35 000 personas (9,6% de los extranjeros y 1,60% de la población); los italianos, 12 000 personas, suponen más del 10% de la población comunitaria (9% de los extranjeros y 0,56% de la población). Los procedentes de estos tres Estados miembros constituyen casi un 84% de los comunitarios. Por consiguiente, existe una fuerte concentración con un acusado predominio portugués.

El estudio por distritos muestra que sólo en cuatro distritos (de los menos poblados) los comunitarios son mayoría entre los extranjeros y que únicamente en casos extremos alcanzan el umbral del 10% de la población, situándose la media entre el 5% y el 8%. La comunidad portuguesa es la más numerosa en todos los distritos (excepto en el segundo) y son más sus nacionales que los de la Comunidad de los Diez en conjunto. Los españoles superan también dicho umbral en catorce distritos.

Por consiguiente, en términos cuantitativos, la ampliación de la Comunidad ha modificado profundamente la situación de la inmigración comunitaria, dado que su número se ha incrementado considerablemente por la importante presencia de portugueses.

República Federal de Alemania

La República Federal es el Estado miembro que cuenta, en valores absolutos, con el mayor número de residentes no nacionales (más de 4,5 millones, que representan un 7,3% de la población). También es el Estado miembro en que es más importante la población perteneciente a terceros Estados (más de 3 millones, es decir, un 5% de la población). Los nacionales de Estados miembros, aunque numerosos en cifras absolutas (casi un millón y medio),

únicamente representan un 2,3% de la población. El porcentaje de los nacionales de países de la Comunidad asciende raramente al 5% de la totalidad de la población, con excepción de determinadas grandes ciudades (Frankfurt-am-Main, Stuttgart), de las demás ciudades de las mismas regiones (Offenbach, Mannheim, Ludwigshafen), de determinadas ciudades más o menos fronterizas (Krefeld, Saarbrücken) y de nuevas ciudades industrializadas con la ayuda de mano de obra inmigrada procedente de la Comunidad (Wolfsburg).

La estructura por nacionalidades, a diferencia de Francia, revela el predominio de los turcos (33,9% del total de extranjeros) y, en menor medida, los yugoslavos (13,5%). Por lo que respecta a los nacionales de los Estados miembros, los italianos representan tan sólo el 12,9% de los extranjeros, los griegos, el 6,4%, los españoles, el 3,7%, los portugueses y neerlandeses, el 2,3% cada uno. El predominio de una nacionalidad es todavía mayor que en Francia y la población comunitaria es mucho menor.

La distribución geográfica demuestra, en valores absolutos, una concentración en determinados Länder, como Renania-Westfalia, Baden-Württemberg o Baviera. En el *cuadro 6* se muestra que, en términos relativos, dicha población extranjera, en la mayoría de los casos, oscila entre el 8% y el 10% y, en Berlín, asciende al 12,8%.

La importancia relativa de la población extranjera aumenta en función de las dimensiones de los núcleos urbanos. Mientras que en las ciudades de 20 a 50 000 habitantes tan sólo alcanza el 5,4%, dicha proporción se eleva hasta el 13% en las ciudades con más de un millón de habitantes. En el *cuadro 7* se muestra que el 48,5% de la población extranjera vive en ciudades de más de 100 000 habitantes, mientras que en ellas sólo reside el 31,3% de la población nacional.

En el *cuadro 8* se detallan los porcentajes de las ciudades con más de 250 000 habitantes. Prácticamente todas cuentan con un mínimo de un 8% de extranjeros, pero son excepcionales las concentraciones de más del 20%. Es el caso de Frankfurt-am-Main (23,9%) y de Offenbach-am-Main (20,6%).

Sin embargo, los nacionales de los Estados miembros únicamente representan una pequeña parte de la población extranjera. Aparte del caso de Frank-

furt, la proporción nunca es superior al 5% de la población y la media se sitúa en torno al 2% y 3%. Esto confirma la tendencia dominante en la República Federal, que es, claro está, de una fuerte inmigración, pero con escasa representación comunitaria, que se halla muy diseminada. En términos políticos, esto significa que no existen concentraciones de población comunitaria que puedan hacer variar de modo importante los resultados de las consultas electorales.

Bélgica

Aunque en valores absolutos las cifras relativas a la población extranjera siguen siendo inferiores al millón, ésta supone un 9% de la población total. Contrariamente a lo que ocurre en Francia y en la República Federal, los nacionales de Estados miembros son ampliamente mayoritarios, ya que representan las dos terceras partes de dicha población. En el *cuadro 9* se facilita la distribución por nacionalidades. A diferencia de Francia, la ampliación de la Comunidad no ha modificado el número de ciudadanos de otros Estados miembros. Los italianos, con frecuencia establecidos desde hace mucho tiempo, constituyen el grupo nacional más importante. Los franceses y españoles son otras nacionalidades importantes. Las comunidades de terceros Estados (sobre todo marroquíes y también turcos) figuran a continuación, en valores absolutos.

La distribución es muy desigual geográficamente. En el *cuadro 10* se muestra que más del 70% de dicha población vive en las regiones de Bruselas y Valonia, donde reside menos del 40% de la población autóctona. La región de Bruselas cuenta, ella sola, con más del 25% de la población extranjera del país. Se registran porcentajes elevados en las provincias de Hainaut (15,8%), Lieja (14%) y Limburgo (región flamenca) (10%), en determinadas ciudades industriales (Charleroi, Lieja, Mons) y en determinadas regiones fronterizas, por ejemplo la región germanófona de Eupen (13,9%).

Dentro de dichas regiones y núcleos urbanos, deben destacarse porcentajes todavía más elevados, sobre todo en la región de Bruselas, caso especial de un gran núcleo urbano que se encuentra aún dividido en municipios sin fusionar. Así, pues, la población extranjera asciende a un 51% en el municipio bruselense de Saint-Josse, a un 46% en el de Saint-Gilles, a un 35% en Molenbeek-St-Jean y Schaerbeek, y a un 28% en Forest. El porcentaje de nacionales de los países de la CEE no es

despreciable, ya que alcanza el 27% en el municipio de Saint-Gilles.

Por consiguiente, en Bélgica residen muchos ciudadanos de otros Estados miembros que, además, se han concentrado en Valonia y en Bruselas. No cabe duda de que los porcentajes alcanzados son suficientes para que, en caso de extensión del cuerpo electoral, puedan tener una repercusión sobre el equilibrio político.

Luxemburgo

El Gran Ducado es el Estado miembro de los contrastes. Debido a su reducido tamaño, es el que cuenta con menor número de extranjeros en términos absolutos, pero con mayor porcentaje en valores relativos: 26,3%, es decir, casi una cuarta parte de la población. Además, casi todos los extranjeros son originarios de otros Estados miembros (92,7%). La ampliación de la Comunidad ha contribuido a ello considerablemente, puesto que, como puede verse en el *cuadro 11*, los portugueses son, con mucho, los más numerosos. Por ello, los originarios de terceros Estados son poco numerosos.

Esta población extranjera se halla distribuida por todo el territorio nacional. Está formada por muchos trabajadores migrantes de los países mediterráneos y sus familias (aproximadamente un 56%), pero también por nacionales de países fronterizos (aproximadamente un 31%).

En términos políticos, el Gran Ducado es un caso muy delicado, ya que una posible ampliación del cuerpo electoral podría modificar los equilibrios políticos tradicionales. No cabe duda de que, en este caso más que en otros, la demografía influye en gran medida sobre la visión política y jurídica del problema.

Por consiguiente, el análisis demográfico pone de manifiesto el vínculo entre los elementos demográficos y el problema político. El hecho de que los Estados miembros que no conceden el derecho de voto sean los que cuentan con mayor número de extranjeros es una realidad que debe tenerse en cuenta. Sin embargo, dicho análisis demuestra asimismo que una posible extensión del cuerpo electoral municipal a los ciudadanos de los otros Estados miembros no tendría las consecuencias que sugieren las cifras relativas a la población extranjera total. Éste es el caso, en particular, de Alemania y Francia y, en menor medida, de Bélgica.

Cuadro 1

Extranjeros residentes en los Estados miembros de la Comunidad

Estados miembros	Población extranjera total			Nacionales de Estados miembros			Nacionales de terceros Estados		
	Número (miles)	% de la población total	% de la población extranjera de la CE	Número (miles)	% del total de extranjeros	% de la población total	Número (miles)	% del total de extranjeros	% de la población total
Bélgica	891	9	6,9	600	67,4	6	290	32,6	3
Dinamarca	103	2	0,8	25	24,3	0,5	78	75,7	1,5
R.F. de Alemania	4 535	7,4	35,2	1 433	31,6	2,3	3 102	68,4	5,1
Grecia	84	0,9	0,6	23	27,4	0,2	61	72,6	0,7
España	210	0,6	1,6	126	60	0,4	84	40	0,2
Francia	3 680	6,8	28,5	1 578	42,9	2,9	2 102	57,1	3,9
Irlanda	232	6,8	1,8	196	84,5	5,7	36	15,5	1,1
Italia	312	0,6	2,4	75	24	0,2	237	76	0,4
Luxemburgo	96	26,3	0,7	89	92,7	24,4	7	7,3	1,9
Países Bajos	546	3,8	4,2	175	32	1,2	371	68	2,6
Portugal	63	0,6	0,5	17	27	0,2	46	73	0,4
Reino Unido	2 137	3,91	16,6	708	33,2	1,3	1 429	66,8	2,6
Total	12 889	4,1	100	5 034	39	1,6	7 855	61	2,4

Cuadro 2

Países Bajos – Reparto de la población extranjera (1980)

Provincias	Población extranjera (miles)		Porcentaje de la población total	Porcentaje de la población regional con respecto de la población total	
	Total	Nacionales de la Comunidad		Extranjeros	Autóctonos
<i>Norte</i>					
Groninga	7,2	2,7	1,3	1,5	4,1
Frisia	4,8	1,6	0,8	1,0	4,3
Drenthe	3,3	1,2	0,8	0,7	3,0
<i>Este</i>					
Z. I. Polders	2,0	1,0	3,1	0,4	0,5
Overijssel	30,6	9,0	3,0	6,5	7,3
Güeldres	35,3	11,4	2,1	7,5	12,2
<i>Oeste</i>					
Utrecht	32,5	7,6	3,6	6,9	6,3
Holanda septentrional	112,5	34,2	4,9	23,8	16,1
Holanda meridional	137,7	45,8	4,5	29,1	21,6
<i>Sudeste</i>					
Zelanda	11,5	7,9	3,3	2,4	2,5
<i>Sur</i>					
Brabante septentrional	55,0	19,7	2,7	11,5	14,6
Limburgo	41,0	25,9	3,6	8,7	7,5
<i>Total</i>	473,4	168	3,4	100	100
Amsterdam	66,4		9,3	14,0	4,8
Rotterdam	48,3		8,3	10,2	3,9
La Haya	31,7		6,9	6,7	3,1
Utrecht	17,1		7,2	3,6	1,6

Fuente: Regionaal Statistisch Zakboek 1982, Tab. 67.

Cuadro 3

Francia – Concentración de la población extranjera por regiones y departamentos (censo población 1982)

Regiones	Población total	Extranjeros		Nacionales CEE		Nacionales de terceros países	
		Número	% de la población total	Número	% de la población total	Número	% de la población total
<i>Île-de-France</i>	10 064 840	1 335 060	13,26	527 660	5,24	807 400	8,00
Ciudad de París	2 188 960	366 660	16,75	121 320	5,54	245 340	11,21
Seine-Saint-Denis	1 327 080	225 960	17,03	70 260	5,29	155 700	11,74
<i>Norte-Pas-de-Calais</i>	3 919 240	186 160	4,80	59 400	1,52	126 760	3,28
Norte	2 512 900	152 040	6,05	51 080	2,03	100 960	4,02
<i>Lorena</i>	2 334 740	186 320	7,98	92 800	3,97	93 520	4,01
Mosela	1 007 420	103 900	10,31	54 400	5,40	49 500	4,71
<i>Alsacia</i>	1 553 740	125 140	8,05	51 880	3,34	73 260	4,71
Alto Rin	645 020	65 200	10,11	27 920	4,33	37 280	5,78
<i>Ródano-Alpes</i>	5 022 800	458 020	9,12	184 040	3,66	273 980	5,46
Isère	937 940	94 320	10,06	42 440	4,53	51 880	5,53
Ródano	1 444 000	157 220	11,00	52 680	3,65	104 540	7,35
<i>Provenza-Alpes-Costa Azul</i>	3 942 980	322 820	8,19	114 880	2,91	207 940	5,18
Alpes Marítimos	876 980	84 100	9,59	40 540	4,62	43 560	4,97
Bouches-du-Rhône	1 708 580	142 340	8,33	34 480	2,01	107 860	6,32
Francia Metropolitana	54 273 200	3 680 100	6,78	1 577 900	2,91	1 102 200	3,87
Regiones (1-6)	26 838 340	2 613 520	9,74	1 030 660	3,84	1 582 860	5,90
Representa con respecto a la población total	49,45%		71		65,32		75,30
16 otras regiones	27 434 860	1 066 580	3,89	547 240	1,99	519 340	1,9
Representa con respecto a la población total	50,55%		29		34,68		24,70

Fuente: INSEE – Recensement général de la population de 1982. Structure de la population totale avec sondage 1/20.

Cuadro 4

Francia – Reparto de las nacionalidades en las grandes ciudades¹

Núcleos urbanos	Población total	Extranjeros		Nacionales CEE	
		Número	% de la población total	Número de españoles, portugueses, italianos ²	% de la población total
Paris	8 547 625	1 025 240	12,00	453 070	5,09
Lyon	1 172 035	138 810	11,84	57 400	4,90
Marsella	1 074 390	85 580	8,00	23 565	2,19
Lille	934 325	75 870	8,12	27 600	2,95
Burdeos	611 650	31 390	5,13	20 740	3,39
Toulouse	507 785	36 325	7,21	20 650	4,07
Nantes	452 070	7 615	1,68	2 910	0,64
Niza	437 120	38 340	8,77	17 160	3,93
Grenoble	389 775	49 970	12,82	28 605	7,34
Rouen	389 855	15 250	3,91	7 620	1,95
Toulon	378 235	22 295	5,89	8 390	2,22
Estrasburgo	365 075	30 910	8,47	14 105	3,86
Valenciennes	350 185	27 475	7,85	8 920	2,55
St. Etienne	338 090	37 795	11,18	13 125	3,88
Lens	328 055	22 170	6,76	4 060	1,24
Nancy	281 435	15 530	5,52	7 365	2,62
Le Havre	264 210	10 305	3,90	2 795	1,06
Grasse/Cannes/Antibes	257 940	29 745	11,53	14 240	5,52
Clermont-Ferrand	252 635	23 805	9,42	17 935	7,10

Fuente: INSEE – Censo general de población 1975.

¹ Población total de extranjeros de 3 442 415 según el censo general de 1975, frente a una población total de 3 680 100 según el censo de 1982. La razón de esta diferencia reside en un aumento de 178 965 en la región parisina.

² Estas tres nacionalidades representan el 91% de los nacionales de los países miembros de la Comunidad.

Cuadro 5

Francia – Población extranjera en París en 1982

Distrito	Población					
	Total	Extranjeros		Comunitarios		
		Total	% de la población total	Número	% de extranjeros	% de la población
1	19 000	3 532	18,6	2 012	57	10,5
2	21 368	5 056	23,7	1 988	39,3	9,3
3	35 632	7 756	21,8	2 380	30,7	6,6
4	33 880	4 408	13,0	1 812	41,1	5,3
5	62 128	8 556	13,8	3 460	40,4	5,5
6	49 184	6 272	12,8	3 244	51,7	6,6
7	67 204	9 600	14,3	5 252	54,7	7,8
8	45 800	8 988	19,6	5 052	56,2	11
9	64 560	11 064	17,1	4 788	43,2	7,4
10	86 940	19 216	22,1	5 448	28,3	6,2
11	145 776	30 496	20,9	8 700	28,5	5,9
12	139 144	16 860	12,1	5 184	30,7	3,7
13	170 320	25 172	14,8	5 688	22,6	3,3
14	139 788	20 356	14,6	6 668	32,7	4,8
15	225 628	25 888	11,5	10 116	39,1	4,5
16	178 696	31 140	17,4	15 204	48,8	8,5
17	168 600	24 844	14,7	10 504	42,7	6,2
18	187 760	37 892	20,2	9 088	24	4,8
19	163 356	31 856	19,5	6 424	20,1	3,9
20	171 888	32 624	19,0	7 328	22,5	4,2
Total	2 176 652	361 576	16,6	120 340	33,3	5,5

Fuente: INSEE – Recensement général de la population de 1982.

Cuadro 6

República Federal de Alemania – Reparto de la población extranjera por regiones (1983)

Land	Población extranjera (miles)	Porcentaje de la población total	Porcentaje de la población regional respecto de la población total	
			Extranjeros	Autóctonos
Schleswig-Holstein	92,5	3,4	2,0	4,4
Hamburgo	173,1	10,5	3,8	2,6
Baja Sajonia	290,7	4,0	6,4	12,2
Bremen	50,3	7,3	1,1	1,1
Renania del Norte-Westfalia	1 403,0	8,3	30,9	27,3
Hesse	516,1	9,3	11,4	8,9
Renania-Palatinado	166,5	4,7	3,7	6,1
Baden-Württemberg	874,8	9,4	19,3	14,7
Baviera	686,7	6,3	15,2	18,0
Sarre	45,0	3,8	1,0	1,8
Berlin (Oeste)	236,2	12,8	5,2	2,9
Total	4 534,9	7,4	100,0	100,0

Fuente: Statistisches Jahrbuch 1984 für die Bundesrepublik Deutschland, Tafel 3.19 (Stichtag 30.9.1983).

Cuadro 7

República Federal de Alemania – Reparto de la población extranjera – grandes ciudades (Kreisfreien Städten) – (1983)

Población	Población total	Población extranjera	Extranjeros (% de la población total)	Población por grupos de ciudades respecto de la población total	
				Extranjeros	Autóctonos
más de 1 000 000	4 754 000	619 000	13,0	13,7	7,8
500 000-1 000 000	5 537 000	741 000	13,4	16,3	9,0
200 000- 500 000	5 383 000	514 000	9,5	11,3	8,8
100 000- 200 000	3 523 000	327 000	9,3	7,2	5,7
más de 100 000	19 197 000	2 201 000	11,5	48,5	31,3
50 000-100 000	1 465 000	108 000	7,4	2,4	2,4
20 000-50 000	630 000	34 000	5,4	0,7	1,0

Fuente: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 71, Jahrgang 1984, Ausländer 1983, Stichtag 30.9.1983.

Cuadro 8

República Federal de Alemania – Población de las ciudades de más de 250 000 habitantes (1983)

Ciudades	Población total (miles)	Población extranjera (miles)	Porcentaje de población extranjera	Porcentaje de las nacionalidades CEE más importantes ¹
Berlin	1 857	236	12,7	0,9
Hamburgo	1 613	173	10,7	2,7
Munich	1 284	210	16,4	3,4
Colonia	947	145	15,3	3,9
Essen	634	36	5,6	1,3
Frankfurt-am-Main	612	146	23,9	6,1
Dortmund	593	56	9,4	1,8
Düsseldorf	578	89	15,4	4,0
Stuttgart	569	102	17,9	6,2
Bremen	543	40	7,4	0,8
Duisburg	539	75	13,9	2,2
Hannover	523	53	10,1	2,6
Nürnberg	475	60	12,8	3,9
Bochum	390	26	6,6	1,3
Wuppertal	385	38	10,0	3,9
Bielefeld	307	30	9,8	2,2
Mannheim	299	45	15,0	4,3
Gelsenkirchen	294	31	10,6	1,3
Bonn	292	24	8,3	1,7
Münster	273	12	4,4	0,6
Wiesbaden	272	32	11,9	3,8
Karlsruhe	270	25	9,2	2,7
Mönchengladbach	258	22	8,5	2,2
Braunschweig	256	15	6,9	1,0

Fuente: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 71, Jahrgang 1984, Ausländer 1983, Stichtag 30.9.1983.

¹ España, Italia, Grecia y otras, en función de su importancia en el país. Las nacionalidades escasamente representadas no se han recogido en estas cifras.

Cuadro 9

Bélgica – Distribución nacional de la población extranjera

Población extranjera	Bruselas		Valonia		Flandes		Total del reino de Bélgica	
	% del grupo	% del total de extranjeros	% del grupo	% del total de extranjeros	% del grupo	% del total de extranjeros	% del grupo	% del total de extranjeros
Italianos	29,1	15	64,1	52,3	21,4	13,1	46,7	31,8
Españoles	22,9	11,8	5,8	4,7	7,5	4,6	9,7	6,6
Franceses	20,9	10,8	18	14,8	12,2	7,5	17,2	11,7
Griegos	7,8	4,1	2,3	1,9	2,7	1,7	3,5	2,4
Británicos	5,9	3,1	1,7	1,3	7,3	4,5	3,8	2,6
Portugueses	3,9	2	1	0,9	1,5	0,9	1,7	1,2
Neerlandeses	3,7	1,9	2,2	1,8	38	23,3	11,1	7,5
Alemanes	3,3	1,7	3,7	2,8	7,7	4,7	4,8	3,1
Luxemburgueses	1,5	0,8	1	0,8	0,6	0,4	1	0,7
Daneses	0,6	0,3	0,1	0,06	0,4	0,3	0,3	0,2
Irlandeses	0,4	0,2	0,1	0,04	0,2	0,1	0,2	0,1
Total CEE		51,7		81,4		61,1		67,4
Marroquies	50,5	24,4	22,6	4,1	33,4	13	37,8	12,1
Turcos	13,8	6,7	22,5	4	34	13,2	22,6	7,3
Tunecinos	2,9	1,3	2,1	0,3	2,2	0,9	2,4	1
Yugoslavos	2,3	1,1	2,6	0,4	1,4	0,5	2,1	0,7
Argelinos	2	0,9	11,4	1,5	1,1	0,8	3,8	1,3
Polacos	0,3	0,4	6,8	1,2	1,6	0,6	2,7	0,9
Otros	28,2	13,5	32,1	8,2	25,2	9,8	28,7	9,3
Total terceros países		48,3		19,7		38,8		32,6

Cuadro 10

Bélgica – Repartado de la población extranjera por regiones/provincias/distritos (1981)

Regiones, provincias, distritos	Población extranjera	Porcentaje de la población total	Porcentaje de la población regional respecto de la población total	
			Extranjeros	Autóctonos
<i>Región bruselense</i>	248 000	25,1	27,8	8,3
<i>Región flamenca</i>	238 600	4,3	26,8	60,4
Provincia de Amberes	79 800	5,1	9,0	16,7
distrito Amberes	60 200	8,7	7,3	9,6
Provincia de Brabante	37 200	4,0	4,2	10,0
Provincia de Limburgo	72 500	10,0	8,1	7,3
distrito Hasselt	39 900	11,2	4,5	3,5
Provincia de Flandes oriental	32 500	2,4	3,6	14,5
distrito Gante	16 300	3,3	1,8	5,2
Provincia de Flandes occidental	16 600	1,5	1,9	11,9
<i>Región valona</i>	404 600	12,6	45,4	31,3
Provincia de Brabante	26 600	9,1	3,0	3,0
Provincia de Hainaut	204 900	15,9	23,0	12,1
distrito Charleroi	87 600	20,0	9,8	3,9
distrito Mons	44 900	17,6	5,0	2,3
distrito Soignies	26 900	16,2	3,0	1,6
Provincia de Lieja	139 800	14,0	15,7	9,5
distrito Lieja	109 300	18,2	12,3	5,5
distrito Verviers	23 400	9,5	2,6	2,5
Provincia de Luxemburgo	10 700	4,8	1,2	2,4
Provincia de Namur	22 600	5,5	2,5	4,3
distrito Namur	16 700	6,4	1,9	2,7
Total	891 200	9,1	100,0	100,0

Fuente: Annuaire statistique de la Belgique, Tome 104, 1984, tableaux 4, 5, 17.

Cuadro 11

Luxemburgo – Reparto de la población extranjera

Población extranjera	Número	% de extranjeros	% total de extranjeros	% población
Portugueses	29 300	32,9	30,5	8,1
Italianos	22 300	25	23,2	6,1
Franceses	11 900	13,3	12,4	3,2
Alemanes	8 900	10,1	9,3	2,4
Belgas	7 900	8,9	8,2	2,1
Neerlandeses	2 900	3,3	3	0,8
Espanoles	2 100	2,3	2,2	0,6
Otros CEE	3 700	4,2	3,8	1,1
Total CEE	89 000	100	92,6	24,4
Yugoslavos	1 500	21,4	1,7	0,4
Otros terceros países	5 500	78,6	5,7	1,5
Total	96 000	100	100	26,3

Cuadro 12

Población comunitaria sin derecho de voto en el país de residencia

Bélgica	589 000
R.F. Alemania	1 433 000
Grecia	23 000
España	126 000
Francia	1 578 000
Italia	75 000
Luxemburgo	89 000
Portugal	17 000
Reino Unido	108 000
Total	4 038 000

Por el contrario, como puede verse en el *cuadro 12*, el sistema actual ha dado lugar a que más de cuatro millones de ciudadanos de los Estados miembros que, por diversas razones, residen en un Estado miembro distinto del suyo, es decir, ejercen las libertades de establecimiento y de residencia establecidas por el Tratado y el derecho derivado, no tengan derecho de voto municipal.

Resulta obvio decir que, desde una perspectiva europea en general, y desde la de la creación de una «Europa de los ciudadanos» en particular, la existencia de ciudadanos que ven reducidos sus derechos democráticos no deja de plantear un problema de principio intensificado por su importancia cuantitativa.

Este problema de principio guarda una estrecha relación con las garantías jurídicas, en particular las constitucionales, que condicionan el ejercicio del derecho de sufragio. Sin duda alguna, el enfoque político del problema se ve condicionado por estos datos. Por ello, es conveniente estudiar detenidamente la doble problemática, jurídica y política, que condiciona toda evolución en este campo.

III – La problemática jurídica y política

El derecho de voto ha sido reconocido por el Pacto Internacional relativo a los derechos civiles y políticos, cuya letra (a) del artículo 25 dispone que «todo ciudadano tiene el derecho y la posibilidad ... sin ninguna discriminación ... y sin restricciones poco razonables, de tomar parte en la dirección de los asuntos públicos, bien directamente, bien a través de representantes libremente elegidos».

Sin embargo, el derecho de voto se basa tradicionalmente en dos condiciones que los Estados miembros exigen de forma alternativa o acumulativa. Estas dos condiciones son:

- la nacionalidad del país en que se organizan estas elecciones;
- la residencia en dicho país o incluso en una entidad territorial más pequeña, que puede llegar hasta el municipio.

La exigencia de estas condiciones se basa en una historia constitucional y jurídica, que considera que

el sufragio universal ha sido una conquista del pueblo, que originalmente se definía como el conjunto de los ciudadanos, es decir, de los nacionales de un país. Éste es el concepto, ante todo, de los países de derecho continental. Los países de «common law» conceden más importancia al criterio de residencia.

Esta teoría ha evolucionado y ya no pueden exigirse ambas condiciones simultáneamente. El criterio más importante, es decir, el de la nacionalidad, en determinados Estados miembros pierde su preeminencia en beneficio del criterio de residencia. Por ello, es necesario determinar cuáles son los Estados miembros que han adoptado el criterio de nacionalidad como previo al ejercicio del derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones municipales que tienen lugar en su territorio y determinar la naturaleza jurídica de dicha obligación.

El derecho de voto en el país de residencia

En cuatro Estados miembros de la Comunidad se permite a los no nacionales participar, de forma total o parcial, en las elecciones locales. En los demás Estados miembros, esta cuestión, aunque en algunos casos está en debate, todavía plantea graves problemas políticos y jurídicos. Sin embargo, esta evolución del derecho de voto nunca se ha estudiado desde un punto de vista comunitario, lo que puede explicar el carácter polémico que puede tener este debate.

Estados miembros que han concedido a los no nacionales el derecho de voto en las elecciones locales

La evolución del derecho de voto es resultante de una tradición histórica. También el concepto de democracia hubo de adaptarse a la aparición de sociedades pluriculturales, mediante la ampliación del sufragio universal a nuevas categorías. Pero esta evolución no siempre se ha producido en una única etapa. Por ello, es conveniente delimitar las dificultades planteadas para, de esta forma, estudiar cómo podría integrarse dicha evolución en una dinámica específicamente comunitaria.

Estados miembros que han concedido el derecho de voto a todos los extranjeros

Sólo tres Estados miembros han concedido a todos los no nacionales el derecho de voto en las municipales, lo que va más allá de los deseos del Parlamento Europeo.

Irlanda

De los dos criterios tradicionales, Irlanda concede, en materia de derecho de voto, un lugar exclusivo al criterio de residencia. Así, toda persona residente en Irlanda puede inscribirse en las listas electorales que se actualizan anualmente el 15 de abril. La «Electoral Act» de 1973 permite participar en las elecciones locales a cualquier persona mayor de 18 años que haya fijado su residencia habitual en Irlanda por lo menos seis meses antes de las mismas. En lo que se refiere a la elegibilidad, la «Electoral Act» de 1974 reconoce dicho derecho a cualquier persona en el municipio en que esté domiciliada.

Por consiguiente, para la concesión del derecho de voto, activo o pasivo, no se tiene en cuenta el criterio de la nacionalidad. En las elecciones locales irlandesas no sólo son electores y elegibles todos los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad, sino también todos los no nacionales. Únicamente se exige como condición la residencia, cualquiera que sea la nacionalidad del titular.

Por lo tanto, en Irlanda sería inútil la reforma del derecho de voto municipal deseada por el Parlamento Europeo en la medida en que la legislación interna ya la supera en la actualidad.

Dinamarca

La evolución del derecho de voto danés se ha producido en dos fases: en primer lugar, la ampliación de dicho derecho a los nacionales de la Unión Nórdica y, a continuación, la generalización del mismo. La primera evolución limitada del derecho de voto es rica en enseñanzas para la Comunidad tanto al nivel de sus principios como al de su aplicación, ya que demuestra que es políticamente posible ampliar el cuerpo electoral municipal sin beneficio necesario para todos los extranjeros. El problema de saber si un enfoque como éste conduce irremediabilmente a la genera-

lización sería sobre todo la resultante de una opción política.

● **En el marco de la Unión Nórdica**

La ampliación del derecho de voto se realizó, en primer lugar, en el seno de dicha Unión, a la que pertenece Dinamarca. La Ley de 18 de mayo de 1977 amplió el derecho de voto en las elecciones locales a los nacionales de los demás Estados de la Unión: Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, siempre que se cumpliera una obligación de residencia previa que se fijó en 3 años. Por supuesto, las incapacidades legales aplicables a los nacionales también lo eran a esta nueva categoría del electorado.

Por lo tanto, en Dinamarca, todos los nacionales de la Unión Nórdica estaban en pie de igualdad en materia de derecho de voto local. Esto puede explicarse por la pertenencia al mismo mundo escandinavo en el que una historia, frecuentemente común, unió a los distintos Estados por encima de la creación de los Estados nacionales. Un escandinavo era, así, un ciudadano que, en esta materia, tenía los mismos derechos cualquiera que fuera su residencia dentro de la Unión.

En 1978 tuvo lugar el primer escrutinio al que se convocó este cuerpo electoral ampliado. De los 12 102 no nacionales residentes en Dinamarca, 7 218 eran escandinavos. El 59,2% de los nuevos electores tomaron parte en el escrutinio, lo que representa un porcentaje muy alto, sobre todo para una primera elección. Sin embargo, en 1978 no resultó elegida ninguna persona que no fuera danesa.

● **Generalización a todos los extranjeros**

A partir de dicha experiencia, las autoridades danesas prosiguieron dicha ampliación del derecho de voto en las elecciones municipales. No se adoptó ningún grado intermedio (como podría haber sido la ampliación a los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad), sino que se optó por la generalización a todos los ciudadanos residentes en Dinamarca con independencia de su nacionalidad. Dicha generalización se efectuó mediante la Ley nº 143 de 30 de marzo de 1981, por la que se modifica la Ley reguladora de las elecciones municipales, y mediante el Decreto del Ministerio del Interior nº 196 de 22 de abril de 1981, por el que se promulga dicha Ley. En el

artículo 2 de la Ley y en los artículos 1 y 2 del Decreto se dispone que incluso las personas que no tengan la nacionalidad danesa tienen derecho de voto y son elegibles en el marco de las elecciones municipales, siempre que se reúnan las condiciones siguientes:

- tener 18 años;
- estar domiciliadas en el municipio;
- haber estado domiciliadas en Dinamarca en los tres años anteriores a las elecciones de que se trate.

El primer escrutinio en el que votó el cuerpo electoral ampliado tuvo lugar en 1981. Así, 51 888 extranjeros tuvieron la posibilidad de participar en la votación, es decir, el 1,4% del electorado total. De ellos, participaron en el escrutinio 31 787 extranjeros, lo que supone una elevada cifra del 61,3%, que demuestra el interés de los nuevos beneficiarios. En comparación, la tasa de participación global ascendió al 71,3%. Aunque existía la posibilidad de nombrar concejales a tres personas no danesas, ninguna fue elegida miembro de un Consejo de Condado.

Como en Irlanda, los ciudadanos de los demás Estados miembros residentes en Dinamarca pueden participar en las elecciones locales, tras un periodo de residencia algo más largo. También en este caso, la práctica supera los deseos del Parlamento Europeo.

La experiencia danesa aporta una doble enseñanza:

- por una parte, es posible realizar una reforma del derecho de voto sin por ello trastocar los equilibrios políticos tradicionales, ya que la demografía demuestra que los extranjeros no superan un determinado umbral;
- por otra parte, una reforma puede no ser total y beneficiar únicamente a los nacionales de Estados que formen parte de una Comunidad geográfica. Éste es exactamente el caso de la Comunidad Europea. Dinamarca puede ser un ejemplo de ello sin perjuicio de la naturaleza específica de la inmigración escandinava.

Países Bajos

Este Estado ha legislado sobre el tema a pesar de que existía un obstáculo constitucional. El hecho de

que haya podido superarse sin excesivo apasionamiento demuestra que su naturaleza es tanto política como jurídica. En primer lugar, se modificó el artículo 130 de la Constitución con objeto de que el derecho de voto no estuviese exclusivamente reservado a los neerlandeses. Esta modificación constitucional fue aprobada por todos los partidos democráticos.

En 1983 se modificó la ley electoral municipal. Así, puede votar y ser elegido para el ayuntamiento todo extranjero que esté jurídicamente establecido en los Países Bajos, por lo menos con cinco años de anterioridad. No obstante, tal derecho no se ha concedido a los extranjeros que se encuentren en los Países Bajos al servicio de otros Estados. Es preciso señalar que, con anterioridad, los extranjeros podían ser elegidos para los Consejos de inmigrantes, dotados de facultades simplemente consultivas y que no existían en todos los municipios. Tenían por objetivo favorecer la integración de la población extranjera sin que ello se tradujese en una plena participación en las deliberaciones de los órganos de decisión.

La primera aplicación de dicha reforma tuvo lugar con motivo de las elecciones municipales del 19 de marzo de 1986. Se realizó un importante esfuerzo por movilizar al nuevo electorado, en particular por medio de una propaganda electoral multilingüe. En comparación con el esfuerzo, el resultado fue modesto: la participación de los extranjeros fue inferior en un 20% a un 30% a la participación global (73%). Diversas interpretaciones conducen a explicar este fenómeno como el resultado de la oposición de principio a la participación de los extranjeros, por la razón de que estaban en los Países Bajos para trabajar y no para hacer política. Por su parte, la Embajada de Indonesia recordó a sus nacionales que, con arreglo a la Ley indonesia, estaba prohibido votar en el extranjero.

Sin embargo, estas elecciones tuvieron resultados tangibles. En los 714 ayuntamientos de los Países Bajos ya hay 20 concejales extranjeros. De ellos, catorce pertenecen al PvdA (siete turcos, tres marroquíes, tres surinameses, un yugoslavo y un portugués), cuatro a los demócrata-cristianos del CDA (dos turcos y dos surinameses), uno a un partido de extrema derecha y otro a un partido extranjero. Aunque este resultado pueda parecer modesto, muchos observadores lo consideraron alentador. El análisis muestra, sin embargo, que sólo fue elegido un nacional de otro Estado miem-

bro, mientras que los otros 19 eran nacionales de terceros Estados. Desde ahora, esta elección también deberá analizarse desde el punto de vista de sus efectos sobre el funcionamiento de los ayuntamientos.

La reforma realizada en los Países Bajos va más allá de los deseos del Parlamento Europeo. La duración del proceso revela la amplitud de la tarea. No obstante, su realización prueba que un obstáculo, aun cuando sea constitucional, no puede considerarse jurídicamente infranqueable si realmente existe una voluntad política. Esta experiencia es muy rica en enseñanzas para lograr la evolución del derecho de voto deseada por el Parlamento Europeo.

Estados miembros que han concedido dicho derecho de voto únicamente a determinados extranjeros

Sólo el Reino Unido y Portugal permiten a determinados no nacionales participar en las elecciones municipales.

Reino Unido

● Estado del derecho positivo

En virtud de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de 1949 sobre representación del pueblo, los súbditos británicos y los nacionales de la República de Irlanda son electores en la medida en que tengan domicilio. Pero no es suficiente tener una residencia momentánea, sino que los tribunales exigen determinada duración de la residencia. Tal duración se exige tanto a los súbditos británicos como a los nacionales irlandeses. A este nivel, el carácter estable de la residencia prima sobre la nacionalidad, sin que por ello pierda toda su importancia, como en el caso de Irlanda. Para ser elector y elegible deben cumplirse estas condiciones en el momento del cierre de las listas electorales, el 10 de octubre de cada año. Los demás extranjeros pueden participar en dichos escrutinios con arreglo a los artículos 1, 2 y 12 de la «Representation of the People Act» de 1983.

El término «súbdito británico» puede prestarse, en cierta medida, a confusión. La nueva Ley de 1981 sobre la nacionalidad británica, que entró en vigor el 1 de enero de 1983, hace referencia al concepto de «ciudadano de la Commonwealth», concepto

extremadamente amplio en la medida en que comprende, además de los nacionales británicos, a todos los nacionales de los países de la Commonwealth. A este respecto, en el artículo 51, § 1, de dicha Ley se prevé que procede considerar sinónimos los términos «súbditos británicos» y «nacionales de la Commonwealth». La cuestión reviste una gran importancia en materia de derecho de voto, ya que significa que cualquier nacional de un Estado de la Commonwealth residente en el Reino Unido se beneficiará del derecho de voto en las elecciones locales, en la medida en que se le considera súbdito británico.

Así, en Gran Bretaña, además de los irlandeses, todos los nacionales de los países de la Commonwealth tienen derecho de voto en las elecciones locales. Como en Dinamarca, también aquí se puede observar que la ampliación del cuerpo electoral se ha realizado teniendo en cuenta los vínculos históricos que han unido a varios países hasta el punto de considerar que forman parte de la misma entidad.

Ocurre lo mismo en lo que se refiere a la elegibilidad. Son elegibles los ciudadanos irlandeses y los súbditos británicos, es decir, también los nacionales de países de la Commonwealth, que reúnan determinadas condiciones de residencia. Estas condiciones son aplicables independientemente de la nacionalidad del titular. Dentro del marco británico, en el sentido imperial del término, prima el criterio de residencia, pero fuera del mismo el criterio de la nacionalidad ocupa el primer puesto.

En Irlanda del Norte es aplicable un régimen de excepción. Son electores los súbditos británicos nacidos en Irlanda del Norte o que hayan residido en el Reino Unido de forma permanente durante los siete años anteriores a la inscripción, a menos que se hayan inscrito en las listas electorales de Irlanda del Norte antes de 1962. Además, se exige una condición de residencia de 3 meses antes del cierre de las listas electorales. Esta concepción más restrictiva del derecho de sufragio activo tiene por efecto privar de dicho derecho a unos 5 000 o 6 000 ciudadanos irlandeses y súbditos británicos residentes en Irlanda del Norte.

En lo que se refiere al derecho de sufragio pasivo, aparte de las condiciones de residencia, son elegibles los súbditos británicos y toda persona inscrita en las listas electorales de Irlanda del Norte antes de 1962.

● Condiciones jurídicas de una evolución

Puede observarse que, en Gran Bretaña, la ampliación del derecho de sufragio activo y pasivo se ha realizado teniendo en cuenta vínculos históricos específicos que, en el pasado, se tradujeron en la pertenencia a una misma comunidad, incluso a un mismo Estado o a una misma patria. En consecuencia, dicho criterio no permite tomar en consideración a los ciudadanos de los Estados de una Comunidad a la que el Reino Unido pertenece desde ahora.

Jurídicamente, la evolución del derecho de voto puede realizarse por vía legislativa, sin necesidad de recurrir a un procedimiento más solemne. Sin embargo, desde el punto de vista político el problema permanece inalterable en la medida en que la situación actual se debe a circunstancias históricas y no a consideraciones políticas semejantes a las de Dinamarca. No es cierto que el sentimiento comunitario sea suficientemente determinante para justificar una ampliación del derecho de voto.

Portugal

● Estado del derecho positivo

En el artículo 241, § 2, de la Constitución, según la redacción de 1982, se reconoce el derecho a participar en las elecciones locales exclusivamente a los nacionales. Esta disposición general se confirma por el artículo 15, § 2, de la Constitución, en el que se dispone que no se reconocerán a los extranjeros derechos políticos. Sin embargo, en el apartado 3 de dicho artículo se prevé una excepción: «En virtud de convenios internacionales y siempre que exista reciprocidad, podrán concederse derechos, que no se reconozcan a los extranjeros en general, a los nacionales de países de lengua portuguesa». El único Tratado que se ha celebrado en virtud de dicho artículo es el Convenio relativo a la igualdad de derechos y obligaciones entre brasileños y portugueses, que une a Portugal y Brasil desde el 7 de septiembre de 1971. El artículo IV de dicho Convenio excluye de su ámbito de aplicación los derechos exclusivamente reservados por la Constitución de cada uno de estos Estados a sus nacionales de origen y, por consiguiente, concede a los brasileños el derecho de voto. Deben reunirse las siguientes condiciones especiales: cinco años de residencia permanente en el país, una solicitud dirigida a la autoridad compe-

tente (apartado I del artículo VII) y una resolución del Ministerio del Interior (artículo V), que no parece tener ningún poder discrecional en la materia.

● Condiciones jurídicas de una evolución

La Constitución, aunque no cierra la puerta a una ampliación del sufragio universal, fija criterios que no se reúnen en la Comunidad: países de lengua portuguesa. Este tipo de decisión tiene su origen en la historia colonial de Portugal.

Por consiguiente, una reforma como la deseada por el Parlamento Europeo supondría una modificación constitucional que permitiese introducir en favor de los nacionales de los Estados miembros las posibilidades existentes para los países de lengua portuguesa.

La existencia de un marco de referencia y de un precedente debería posibilitar dicha evolución, tanto más cuanto que, a nivel comunitario, instituiría la reciprocidad que también beneficiaría a la importante inmigración portuguesa en los demás Estados miembros. No se trataría, por lo tanto, de una reforma inédita, sino de la aplicación de unos principios existentes a la evolución europea de Portugal.

Estados miembros que reservan el derecho de participar en las elecciones locales a sus nacionales

La mayoría de los Estados miembros reservan *de jure* el ejercicio de los derechos políticos a sus nacionales. Esta concepción, conforme con la tradición del sufragio universal, conquista democrática de los siglos XIX y XX, corresponde a una época en que el concepto de Estado se confundía con el de nación. Por lo tanto, era natural que el derecho de voto, a cualquier nivel, se reservase a los nacionales.

El debate sobre la ampliación del derecho de sufragio es idéntico al de la democracia. Primero censatario, a continuación pasó a ser universal, sin ninguna condición relativa a la renta aunque, en algunos casos, como en Francia, fue preciso esperar hasta 1946 para que lo fuera por completo con la inclusión del electorado femenino, que anteriormente estaba excluido.

La idea de ampliar todavía más la universalidad de dicho sufragio replantea los fundamentos políticos que condujeron a su reconocimiento. El hecho determinante fue la afluencia de mano de obra extranjera que se convirtió en residente en determinados municipios. En algunos aspectos, estas libertades se crearon a partir del principio de la libertad de circulación y establecimiento afirmado en el Tratado CEE. Así, la inscripción en la Constitución, que en un principio era la consagración del reconocimiento de un derecho, es en la actualidad un obstáculo que muchos no quieren ver franqueado.

Sin embargo, es preciso distinguir entre los Estados miembros cuyas Constituciones reservan el derecho de voto a los nacionales únicamente en caso de elecciones nacionales y aquéllos en que se prevé dicha disposición independientemente del tipo de elección. De ahí puede proceder la postura frecuentemente mantenida por los contrarios a la extensión del derecho de voto, en cuanto a la naturaleza constitucional de dicha imposibilidad.

No obstante, por tratarse de un debate de tanta importancia resultaría nefasto evitar, a costa de un procedimiento jurídico a menudo complicado, un debate de fondo, políticamente indispensable para ampliar el derecho de voto. Esto queda demostrado en el análisis de la situación de los Estados miembros.

Grecia

● Estado del derecho positivo

En el apartado tercero del artículo 51 de la Constitución de 9 de junio de 1975, el derecho de voto en las elecciones parlamentarias se limita a los nacionales de Grecia. En lo que se refiere a las elecciones locales, en la segunda frase del apartado segundo del artículo 102, se establece simplemente que los órganos locales «se elegirán mediante sufragio universal y secreto».

Sólo en los artículos 17 y 32 del Código municipal y comunal, el derecho de voto en las elecciones locales se reserva a los ciudadanos griegos mayores de 18 años. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de este mismo Código, los ciudadanos griegos pueden ser elegidos a partir de 23 años.

● Naturaleza del obstáculo jurídico

Aunque en la Constitución no se mencione expresamente el derecho de sufragio activo en las elec-

ciones locales, parece que dicha disposición también puede ser aplicable al respecto. En efecto, en su dictamen 673/8.11.1979, el Consejo jurídico de Grecia consideró que las disposiciones del artículo 51 de la Constitución relativas a las elecciones parlamentarias también son aplicables a las elecciones locales. Así, el derecho de sufragio activo también quedaría exclusivamente reservado a los ciudadanos griegos y sería necesaria una modificación de la Constitución para poder conceder dicho derecho a los extranjeros.

En la Constitución se trata de forma explícita el problema del derecho de sufragio pasivo. Según el apartado cuarto del artículo 4: «Sólo los ciudadanos griegos podrán desempeñar una función pública electiva, salvo que una ley especial disponga lo contrario». La doctrina dominante interpreta que la disposición general también debe aplicarse a las asambleas locales.

El caso de Grecia es ejemplar en la medida en que la relativa imprecisión, en cuanto a la naturaleza jurídica de los textos, demuestra el carácter indispensable de un debate político claro. Esta relativa imprecisión sólo podrá superarse mediante disposiciones explícitas que únicamente podrán obtenerse a través de un debate político. Esta reforma no puede ser políticamente evitada por un razonamiento jurídico complicado.

Italia

● Estado del derecho positivo

En el artículo 48, § 1, de la Constitución italiana se dispone que «son electores todos los ciudadanos hombres y mujeres que hayan alcanzado la mayoría de edad». Se trata de una disposición clara, en la medida en que únicamente es ciudadano quien tiene nacionalidad italiana. Este principio se recoge en el artículo 1 de la Ley electoral de 20 de marzo de 1967, según el cual son electores todos los ciudadanos. De esta forma, el vínculo entre electorado y ciudadanía italiana queda claramente afirmado y confirmado.

En lo que se refiere a la elegibilidad, la Constitución es totalmente clara en el apartado 1 de su artículo 51, donde se dispone que «todos los ciudadanos son elegibles para funciones públicas electivas». De esta forma, tanto para el derecho de sufragio activo como para el pasivo, se plantea nitidamente

la exigencia de la nacionalidad italiana. Lo dispuesto en el artículo 51, § 2, confirma este análisis, en la medida en que la única excepción prevista se refiere a «los italianos que no pertenezcan a la República». En consecuencia, es evidente que la condición esencial es la nacionalidad italiana.

Aun cuando no existen formalmente comités consultivos de extranjeros que participen en la gestión de los asuntos públicos, puede señalarse la creación, a nivel regional, de Consejos de emigración: se trata de órganos subsidiarios del organismo Región (instituidos dependientemente del Consejo general «Giunta»), cuya función es promover formas de solidaridad y de protección en favor de trabajadores emigrados o inmigrados y de sus familias (véase, por ejemplo, la Ley nº 52 de 2.11.1974 de Emilia-Romaña y sus modificaciones posteriores, donde no parece que haya ninguna exclusión respecto de los extranjeros en lo que se refiere a su composición).

● Naturaleza del obstáculo jurídico

No existe duda alguna sobre la naturaleza constitucional de las disposiciones que reservan el derecho de voto en general. La ampliación del cuerpo electoral a los no nacionales sólo podrá realizarse tras una revisión de los artículos 48 y 51 de la Constitución.

Se han presentado varios proyectos de revisión de la Constitución, que en la actualidad están en estudio. Algunos desearían conceder a los nacionales de la Comunidad el derecho de voto en todas las elecciones, y a los nacionales de terceros Estados sólo en las elecciones municipales. Pueden matizarse algunos aspectos, en particular, la duración de residencia previa que debe exigirse.

Así ocurre, por ejemplo, en la propuesta de ley constitucional nº 1607 presentada el 8 de abril de 1974 por el Sr. Minnocci, en cuyo artículo 1 se dispone: «Serán asimismo electores en las elecciones municipales, provinciales y regionales los ciudadanos de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que residan en Italia por lo menos desde hace cinco años y que hayan alcanzado la mayoría de edad». Dichas propuestas de reforma plantean el debate en términos claramente constitucionales, lo que demuestra que sólo un procedimiento de este tipo puede conducir a una ampliación del cuerpo electoral.

España

● Estado del derecho positivo

Con arreglo al artículo 13, § 2, de la Constitución de 1978, sólo los nacionales españoles tienen los derechos políticos enunciados en el artículo 23 de la Constitución. Sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto por el apartado 2 del artículo 3 de la Ley electoral general de 19 de julio de 1985, en materia de derecho de voto activo en las elecciones municipales está prevista su posible concesión a los extranjeros, en virtud de un Tratado o de una Ley que aplique el principio de reciprocidad.

En la Ley electoral municipal no se recogen disposiciones expresas en este sentido. Tampoco existe ningún Tratado que permita a los extranjeros que residen en España beneficiarse del derecho de voto.

Estas disposiciones únicamente se refieren al derecho de sufragio activo. La Constitución no permite que los no españoles se beneficien del derecho de sufragio pasivo.

● Naturaleza del obstáculo jurídico

Únicamente existen obstáculos de carácter constitucional para el derecho de sufragio pasivo. En lo que se refiere al derecho de sufragio activo, únicamente se plantean obstáculos constitucionales en caso de que dicho derecho se estableciese unilateralmente en España. Habida cuenta de que un instrumento celebrado a nivel comunitario estaría basado, por definición, en la reciprocidad, no existe ningún obstáculo constitucional que impida que los nacionales de los otros Estados miembros participen en las elecciones municipales españolas, ya que los nacionales españoles residentes en otros Estados miembros también podrían participar en dichas elecciones en el país de residencia.

La situación española permite, por lo tanto, la evolución del derecho de voto municipal deseada por el Parlamento Europeo sin realizar ninguna modificación constitucional.

Luxemburgo

● Estado del derecho positivo

Aunque en el artículo 111 de la Constitución luxemburguesa se plantea claramente el principio

de que los extranjeros gozarán, en el territorio del Gran Ducado, de derechos idénticos a los de los ciudadanos luxemburgueses en materia civil y de libertad constitucional, dicha igualdad de derechos no incluye los derechos políticos.

En efecto, el artículo 107, § 1, de la Constitución remite, en materia de voto en las elecciones locales, al artículo 52, en el que se precisa que, tanto para el sufragio activo como para el pasivo, es preciso tener nacionalidad luxemburguesa. Esta disposición se ha recogido asimismo en el Código electoral. Por lo tanto, los extranjeros no pueden participar en las elecciones locales que, en Luxemburgo, debido a la exigüidad de su territorio, no son otra cosa que elecciones municipales.

Ahora bien, desde hace algunos años, existen en los municipios importantes del Gran Ducado órganos consultivos en cuyo seno los extranjeros pueden expresar su opinión sobre los problemas municipales. Además, la Ley de 24 de julio de 1972 ha creado un Consejo Nacional de Inmigración en el que desde 1977 están representadas las comunidades extranjeras más importantes. Con arreglo al Reglamento Gran Ducal de 29 de julio de 1977, se trata de un órgano consultivo que puede pronunciarse sobre cualquier cuestión relativa a la inmigración, así como emitir dictámenes. La existencia y la actividad de dicha institución permiten, en cierta medida, integrar a los extranjeros en la vida municipal. Un Proyecto de Ley del Ministerio del Interior propone que se haga obligatoria la existencia de dichos Consejos en todos los municipios en los que haya más de un 20% de extranjeros.

● Naturaleza del obstáculo jurídico

Es indudable que, en Luxemburgo, el obstáculo jurídico es de naturaleza constitucional. Esta garantía se considera fundamental en el sentido de que más del 25% de los residentes en el Gran Ducado no son luxemburgueses. Así, aun cuando el derecho de voto únicamente se extienda a los nacionales de los Estados miembros, dicha reforma podría afectar a los equilibrios políticos tradicionales.

Así, pues, una reforma de este tipo podría tener graves consecuencias en la práctica, lo que explica la resistencia de los políticos. La ampliación del derecho de voto resulta más difícil cuanto mayor es la población afectada.

En los últimos años, la cuestión del reconocimiento de los derechos electorales sólo ha sido defendida

por las asociaciones de defensa de los extranjeros. A nivel político no existen propuestas concretas para el reconocimiento de dicho derecho. Es más, tampoco se ha abordado en el marco exclusivamente comunitario.

Bélgica

● Estado del derecho positivo

En el artículo 4, § 2, de la Constitución de Bélgica se dispone: «La presente Constitución y las demás leyes relativas a los derechos políticos determinan cuáles son, además de la condición de belga, las condiciones necesarias para el ejercicio de dichos derechos».

Así, se plantea el principio de naturaleza constitucional de que la condición de belga es indispensable para poder ejercer los derechos políticos en Bélgica. Dicha disposición sería inequívoca si en el artículo 5, § 2, no se precisase que «sólo la naturalización mayor equipara al extranjero al belga para el ejercicio de los derechos políticos». En consecuencia, puede surgir la ambigüedad en cuanto a los derechos asignados a las otras formas de adquisición de la nacionalidad belga.

En efecto, en Bélgica existen tres categorías de naturalización: la naturalización mayor, la naturalización menor y la naturalización ordinaria. Ahora bien, la Constitución dispone claramente que sólo la primera de ellas permite el ejercicio de derechos políticos, sin que se precise *expressis verbis* si la participación en las elecciones locales debe considerarse como ejercicio de un derecho. En la Ley electoral municipal no se menciona la naturaleza de la naturalización necesaria para poder participar.

En el artículo 1 de la Ley electoral municipal se precisa que son electores para el municipio los belgas y los que hayan obtenido la naturalización y estén domiciliados en el municipio desde seis meses antes por lo menos.

En lo que se refiere a la elegibilidad, se exigen tres condiciones:

- nacionalidad belga;
- 21 años de edad;
- estar inscrito en el registro de población en concepto de residencia única o principal.

Por lo tanto, la Ley plantea el principio de la nacionalidad belga, pero omite precisar su forma de adquisición. En efecto, procede saber si debe interpretarse que dicha imprecisión remite al texto de la Constitución.

La nueva Ley sobre el estatuto de los extranjeros de 1984 prevé que, en determinadas condiciones, podrán crearse Consejos municipales de extranjeros con competencia únicamente consultiva. No obstante, se admite su elección por sufragio universal.

● Naturaleza del obstáculo jurídico

La cuestión de la naturaleza constitucional de la necesidad de la naturalización mayor para ejercer el derecho de voto local ha sido debatida, en cierta medida, a nivel doctrinal. Algunos basan su argumentación en los tres procedimientos de naturalización, y de la combinación de los dos factores siguientes:

- sólo la naturalización mayor permite el ejercicio de derechos políticos,
- la participación en las elecciones locales no exige la naturalización mayor,

deducen que la participación en las elecciones locales no debe considerarse ejercicio de un derecho político, ya que no se exige la naturalización mayor. Así, únicamente deben considerarse derechos políticos aquéllos a los que se hace referencia explícita en los artículos 47, 50, 53 y 56 de la Constitución, en los que no se menciona el derecho de voto local.

Por consiguiente, la concesión del derecho de voto en las elecciones locales a personas que no sean belgas no tiene naturaleza constitucional y podría concederse por vía legislativa. Esta postura, que no refleja la unanimidad de la doctrina, ha sido asimismo combatida por el Consejo de Estado cuando, en 1980, hubo de pronunciarse, a instancia del Ministro del Interior, sobre una serie de propuestas de ley de iniciativa parlamentaria.

En un dictamen ampliamente motivado, pronunciado el 22 de octubre de 1980, el Consejo de Estado se pronunció sobre el carácter constitucional del derecho de voto incluso en las elecciones locales. El argumento del Consejo se basaba en cuatro puntos principales:

1º La elección activa y la elegibilidad en asambleas políticas son derechos políticos en el sentido constitucional del término a cualquier nivel, incluso municipal.

2º La Constitución exige la nacionalidad belga para el ejercicio de dichos derechos. En efecto, en el artículo 4 se remite a las «demás leyes relativas a los derechos políticos». Por consiguiente, en la Ley electoral se recoge el principio de la nacionalidad belga para participar en las elecciones municipales por referencia a una obligación de naturaleza constitucional.

3º Es en este sentido en el que hay que interpretar las distintas vías de naturalización. Esto quiere decir que únicamente la naturalización mayor asimila el naturalizado al belga de nacimiento, pero esto no significa que los que se hayan naturalizado por otros medios no puedan ejercer ningún derecho político.

4º Esta disposición es necesaria para justificar los artículos 50, 56 y 86 de la Constitución, que reservan determinadas funciones a los belgas de nacimiento o asimilados.

Este razonamiento confirma, por lo tanto, que el derecho de voto es un derecho político y que, como tal, es en la Constitución donde reside el principio de exigencia de la nacionalidad belga para poder ejercerlo.

Aunque el dictamen del Consejo de Estado no sea vinculante, ésta es la posición dominante de la doctrina. Por ello, al margen de los debates de principio, política e incluso jurídicamente, la ampliación a los no belgas del derecho de voto en las elecciones municipales supone una revisión de la Constitución.

El debate ya se ha trasladado al ámbito constitucional, lo que prueba que, incluso políticamente, ya existe un consenso sobre este punto. Así, durante los trabajos parlamentarios precedentes a la declaración de revisión de la Constitución, algunos parlamentarios de la Comisión especial propusieron una revisión del apartado segundo del artículo 4 por la que se suprimiera la exigencia de la nacionalidad para el ejercicio de determinados derechos políticos. El resultado de esta propuesta fue negativo, ya que la idea se rechazó por votación.

Por consiguiente, no es posible conferir derechos políticos por vía legislativa, ya que existe un

consenso sobre la necesidad jurídica y política de proceder previamente a una revisión constitucional.

El debate político sobre este punto parece haberse estancado por el momento. Se formulan algunas propuestas en este sentido, pero, en la actualidad, no hay ninguna reforma en proyecto.

República Federal de Alemania

● Estado del derecho positivo

El artículo 20 de la Ley fundamental puede parecer relativamente claro, en la medida en que dispone que «la soberanía emana del pueblo...». En el artículo 28, § 1, se añade que: «en cada uno de los Länder, Kreise y municipios el pueblo debe tener una representación resultante de elecciones por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto».

Dado que las elecciones municipales se citan expresamente, el debate se centra en la cuestión de saber si el concepto de «pueblo» comprende exclusivamente a los ciudadanos alemanes. La doctrina dominante considera que no hay lugar a dudas en lo que se refiere a las elecciones parlamentarias federales y regionales. Dado que, en dicho artículo, los municipios se citan al mismo tiempo que los Länder, puede pensarse, justamente, que, *mutatis mutandis*, debe aplicarse la misma regla y que ésta es, por el mismo concepto, de naturaleza constitucional. En efecto, se considera que las autoridades locales son, en realidad, la prolongación de las autoridades de los Länder. Por ello cualquier extensión del derecho requeriría una modificación de la Ley fundamental.

En las Constituciones de seis Länder (Baden-Württemberg: apartado 1 del artículo 26; Baviera: artículo 4; Berlín: apartado 1 del artículo 2; Hesse: apartado 1 del artículo 73; Renania-Palatinado: 1ª frase del apartado 1 del artículo 50) el derecho de voto y la elegibilidad en las elecciones, cualesquiera que fueren, se reservan claramente a los nacionales alemanes. En las Constituciones de otros cinco Länder (Bremen: apartado 1 del artículo 55; Hamburgo: 1ª frase del apartado 2 del artículo 3; Baja Sajonia: 1ª frase del apartado 1 del artículo 2; Renania del Norte-Westfalia: artículo 2; Schleswig-Holstein: apartado 1 del artículo 2) se habla del «pueblo» como fuente de toda soberanía; por lo tanto, al nivel de los Länder se exponen los mismos argumentos. En el caso de la Baja Sajonia, la

disposición relativa a las elecciones al parlamento del Land (apartado 2 del artículo 4) concede de forma expresa el derecho de participar en dichas elecciones exclusivamente a los nacionales alemanes, mientras que, en lo que se refiere a las elecciones municipales, en el apartado 2 del artículo 44 se habla de «elecciones por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto» sin mencionar ninguna restricción.

Una minoría de la doctrina sostiene que las disposiciones relativas al derecho de voto en favor exclusivamente de los alemanes no son aplicables a las elecciones municipales. Este razonamiento se basa en el principio de que las funciones de las colectividades locales afectan a todos los habitantes sin distinción de nacionalidad. No obstante, aunque los municipios ejercen un poder de Estado, lo hacen en menor grado que los Länder. Además, al no ser los ayuntamientos órganos legislativos, no procede aplicarles las normas relativas al Parlamento Federal y a los Länder.

● Naturaleza del obstáculo jurídico

A pesar del criterio de una doctrina minoritaria, prácticamente no existe ninguna duda sobre la necesidad de una modificación constitucional para ampliar el derecho de voto. Éste es, por lo menos, el enfoque de la clase política que no prevé ninguna evolución simplemente por vía legislativa.

Sin embargo, en la actualidad no se realiza ningún esfuerzo decisivo por modificar la Ley fundamental, sino que se limita al examen de la cuestión en el seno de las formaciones políticas en las que la actitud dominante parece ser la prudencia. Por lo tanto, el obstáculo constitucional se presenta como una defensa que permite frenar cualquier movimiento del que no se pueda garantizar que fuese a limitarse a los nacionales comunitarios.

Francia

● Estado del derecho positivo

Los extranjeros residentes en Francia nunca han tenido derechos cívicos. En efecto, en el artículo 4 de la Constitución de 1793 se afirmaba la universalidad de los revolucionarios en términos generales: «Todo extranjero que haya cumplido 21 años, esté domiciliado en Francia desde hace un año — viva en ella de su trabajo — o adquiera una propiedad — o se case con una francesa — o adopte

un niño — o mantenga a un anciano; en suma, todo extranjero de quien el cuerpo legislativo juzgue que ha demostrado su humanidad — podrá ejercer los derechos de ciudadano francés». Esta Constitución, sin embargo, nunca llegó a aplicarse.

En el artículo 3 de la Constitución de 4 de octubre de 1958, se dispone que «son electores, en las condiciones determinadas por la Ley, todos los ciudadanos franceses mayores de edad, de ambos sexos, que gocen de derechos civiles y políticos». Esta disposición es de aplicación general aunque en ella no se indique expresamente a qué elecciones es aplicable. Indudablemente, es aplicable a la determinación de la soberanía nacional que, por definición, pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes. En la medida en que, con arreglo al artículo L 280 del Código electoral, el Senado es elegido por un colegio formado, entre otros, por los delegados de los ayuntamientos, no hay duda de que las elecciones municipales contribuyen, por mediación del sufragio indirecto, a la determinación de la soberanía nacional. Por consiguiente, el artículo 3 de la Constitución es contrario a la ampliación, aun en el caso de las elecciones municipales.

Una minoría de la doctrina sostiene que no sería necesaria una modificación constitucional si se modifica la composición del colegio electoral senatorial. Este argumento no es totalmente convincente, ya que puede considerarse que el artículo 3 de la Constitución es aplicable a todas las elecciones sin distinción.

Sin embargo, se han propuesto otras formas de asociación de los ciudadanos. Así, en 1987, el Sr. Mayoud, diputado por la UDF, presentó una propuesta de Ley nº 1747 dirigida a crear consules consultivos de las comunidades extranjeras residentes en Francia. Estos organismos representativos, de carácter estrictamente consultivo, se crearían en los municipios que así lo desearan para orientar su política en materia cultural, educativa, social y económica en lo que se refiere, específicamente, a las poblaciones extranjeras de que se trate. Como instancia de diálogo y concertación dichos consejos podrían asociarse a los esfuerzos que los elegidos realicen por acelerar la integración o la inserción de los nacionales interesados y, en su caso, por preparar su regreso al país de origen. Esta propuesta nunca fue debatida por el Parlamento.

En algunos municipios se llevaron a cabo experiencias aisladas. Así, en mayo de 1985, la alcaldía de

Mons en Baroeul procedió a la elección de tres concejales «asociados» por la población extranjera. Dos inmigrantes de cada tres se inscribieron en las listas electorales y la tasa de abstención fue bastante baja. Los concejales consultivos fueron elegidos.

Esta iniciativa provocó distintas reacciones. El partido socialista se felicitó por esta elección y manifestó su deseo de que los órganos locales «avancen» hacia una mayor participación de los extranjeros en la vida social. El portavoz del gobierno consideró que una iniciativa de este tipo sería «posible en determinados municipios, pero no en otros. Es preciso actuar de forma que la integración se realice con el transcurrir del tiempo. No va a ser fácil, pero todas las iniciativas que la favorezcan me parecen buenas. Aunque no podrá llevarse a cabo si el conjunto de la población no lo comprende». Por su parte, el secretario general del RPR consideró que dicha iniciativa estaba en el límite de la legalidad.

● Naturaleza del obstáculo jurídico

Para la doctrina dominante y para los poderes públicos, es prácticamente indudable que cualquier extensión del cuerpo electoral municipal exige una modificación constitucional, aunque el Consejo constitucional, único órgano incontestable en la materia, nunca se haya visto obligado a pronunciarse. En cualquier caso, ésta es la postura constantemente defendida por el gobierno en sus respuestas a las preguntas escritas de los parlamentarios (Respuesta a la pregunta escrita nº 1670 del Sr. Amelin de 3 de noviembre de 1981). De hecho, prácticamente hay consenso sobre la necesidad de la reforma constitucional. En abril de 1985, el Presidente de la República declaró que «[...] la participación de los inmigrados — que se encuentren en Francia desde hace cierto tiempo — en la gestión local para disponer de los derechos correspondientes a los ciudadanos, me parece, dado que su vida se ve afectada por ella, una reivindicación fundamental que debe ser atendida. Pero el gobierno [...] también debe tener en cuenta las costumbres. Pienso que es una reivindicación justa, que ineludiblemente se inscribirá en nuestras leyes, pero que no debe exponer necesariamente a este gobierno a la incompreensión general [...]».

A pesar de esta declaración, en la que ya se distinguía el principio de su aplicación práctica, el gobierno declaró que «respetará la evolución de la opinión para determinar cuando llegue el momento

la mejor solución» (Respuesta a la pregunta escrita nº 66897 de la Sra. Chaigneau de 12 de agosto de 1985). Indudablemente, la realización queda aplazada de forma indeterminada.

Sólo la delegación de la Asamblea nacional ante las Comunidades Europeas planteó el problema específico del derecho de voto de los nacionales de los otros Estados miembros. En su reunión de 27 de junio de 1985, la delegación manifestó, en las conclusiones acerca del informe del Sr. Massat sobre la Europa de los ciudadanos, que «desea asimismo que se proceda al estudio de una propuesta reciente relativa a la concesión del derecho de voto de los nacionales de un Estado de la CEE en otro país si residen en el mismo» (Documento nº 14/85 de la Delegación, p. 13).

Se observa que, como en el caso de la República Federal, las posturas de las formaciones políticas se caracterizan por su prudencia. El peso de la demografía y la exacerbación del tema de la inmigración contribuirán a que el tema europeo desaparezca del debate político. En efecto, la concesión del derecho de voto a los nacionales comunitarios se considera frecuentemente un primer paso hacia una ampliación más generalizada del derecho de voto municipal, lo que contribuye a desvirtuar las bases del debate europeo.

El derecho de voto en el país de nacionalidad

A falta de poder participar en las elecciones municipales en el país de residencia, puede concebirse, en un encomiable deseo de respeto de los derechos democráticos de todo ciudadano, que dicho derecho se mantenga en el país de nacionalidad.

Este principio, cuyo rigor lógico puede ponerse en duda si se plantea cuál puede ser el interés de votar en un municipio en el que, por definición, ya no se vive, contribuye a no privar a los ciudadanos expatriados de sus derechos democráticos. El ejercicio de esta práctica plantea una doble condición: la actitud del país de acogida en lo que se refiere a la información y la legislación del Estado de nacionalidad.

La actitud de los países de acogida es, en el caso de las elecciones municipales, menos determinante,

ya que el escrutinio está vinculado, por definición, a una entidad territorial, los municipios, y que el escrutinio no puede efectuarse directamente en una embajada o en un consulado. Por consiguiente, no puede organizarse un escrutinio extranjero en el territorio de otro país. La práctica se reduce a la posibilidad de votar por correo o por poderes.

Estados miembros que admiten la participación electoral de sus nacionales establecidos en otro Estado miembro

Son muy pocos los Estados miembros que conceden el derecho de voto en las elecciones municipales a todos sus nacionales que residen permanentemente en el extranjero.

Los *españoles* residentes en el extranjero pueden votar en las elecciones municipales por correo o, en su defecto, por poder.

Los *franceses* establecidos en el extranjero pueden permanecer inscritos en la lista electoral de su municipio de nacimiento, en el de su último domicilio o en el de un ascendiente o descendiente, o bien en el municipio en que estén sujetos a alguno de los cuatro impuestos locales. Puesto que, de esta forma, están efectivamente inscritos, pueden votar en las municipales por poder. Sin embargo, esta actitud tan liberal ya empieza a conocer limitaciones. Así, en 1982, se podía leer en la exposición de motivos del proyecto de Ley relativo a la elección de los concejales y a las condiciones de inscripción de los franceses establecidos fuera de Francia: «No se ve qué interés puede tener el hecho de autorizar el voto en un municipio de personas que, hipotéticamente, no tienen ningún vínculo con dicho municipio» (Documento Asamblea Nacional nº 1030, p. 5). Aunque no se ha puesto en duda el derecho de voto en las municipales, procede preguntarse si no puede verse en ello el inicio de una evolución.

En *Italia*, los ciudadanos italianos residentes en el extranjero conservan su derecho de voto después de su partida (apartado 1 del artículo 13 de la Ley sobre elecciones municipales), pero deben votar personalmente en el colegio electoral de su municipio. No obstante, tienen derecho a transporte en tren gratuito desde la frontera hasta el municipio en que vayan a votar y viceversa. En *Grecia* se adopta una actitud idéntica. En todo caso, esta posibilidad

teórica se ve perturbada en la práctica por el obstáculo que puede representar el viaje hasta el Estado miembro de origen, sobre todo si está alejado de los centros de inmigración situados en el norte de Europa.

En el Reino Unido, los *británicos* residentes en el extranjero sólo pueden participar en las elecciones locales cuando son militares o funcionarios. *Bélgica* aplica una práctica semejante, que supone la exclusión de la casi totalidad de los nacionales residentes en el extranjero.

Estados miembros que no aceptan el voto municipal de sus nacionales residentes en otro Estado miembro

Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, los Países Bajos, Luxemburgo y Portugal no admiten la participación en las elecciones municipales de sus nacionales que tengan su residencia habitual en el extranjero.

Únicamente los nacionales de dos Estados miembros (Francia y España) conservan sin limitación el derecho de voto en las elecciones municipales. A la inversa, tan sólo Irlanda, Dinamarca y los Países Bajos conceden el derecho de voto municipal a los extranjeros. Los nacionales de los demás Estados miembros que hagan uso de su derecho al libre establecimiento en otro Estado miembro pierden necesariamente el citado derecho de voto.

Por supuesto, cabe concebir posibilidades teóricas de doble voto (p.e., un francés en los Países Bajos), pero las hipótesis de este tipo son mucho menos numerosas que las que llevan a privar del derecho de voto (p.e., un portugués en Francia).

Este problema es uno de los que deben ser solucionados para que se reconozca en la Comunidad el derecho de voto en el Estado miembro de residencia a favor de los nacionales de todos los Estados miembros.

IV – Elementos comunes de derecho de voto municipal

Hasta ahora sólo se han analizado los principios fundamentales. Sería erróneo pensar que su resolu-

ción resultaría suficiente para conceder el derecho de voto municipal a todos los nacionales de los Estados miembros. Son más bien condiciones previas para que puedan determinarse los principios comunes que regularán el derecho de voto en el Estado miembro de residencia.

Sin elaborar una lista exhaustiva de dicho problema, ni enumerar desde ahora los principios que regularán dicho derecho de voto, es importante, sin embargo, mencionar los más significativos, para demostrar que debería darse una respuesta coherente que respete la lógica de la «Europa de los ciudadanos».

Las ideas que se enuncian más adelante se basan en el triple postulado previo siguiente:

- iniciativa, a nivel comunitario, de adopción de un instrumento basado en la reciprocidad entre los doce Estados miembros;
- aceptación por parte de todos los Estados miembros de dicho acto jurídico;
- adopción de las modificaciones constitucionales indispensables en determinando Estados miembros.

En tanto no se llegue a un acuerdo sobre estos tres puntos, cualquier intento de profundizar resulta prematuro. Sin embargo, para que el análisis sea completo, es indispensable precisar los puntos principales que se recogerían en un posible acto con objeto de indicar que es posible encontrar una solución realista. En ningún caso debe considerarse que estas sugerencias son absolutas, sino más bien un punto de referencia para estimular la reflexión.

Derecho de sufragio activo

Para garantizar la semejanza de las condiciones en que podrá ejercerse el derecho de voto municipal en el Estado miembro de residencia, es preciso definir algunos principios comunes.

Derecho, pero no obligación

Existen distintos enfoques para determinar cuáles son las instancias locales en las que puede ampliarse el derecho de voto. Dadas las diferencias existentes entre las organizaciones administrativas de los distintos Estados, es conveniente limitarse, primeramente, al primer escalón de la organización

administrativa, que, además, es común a todos los Estados miembros: *el municipio*.

Sería muy delicado intentar ir más allá, porque la determinación de criterios que hiciesen posible dicho análisis podría constituir una fuente de problemas suplementaria. Es mejor delimitar con claridad su objetivo, para poner así de relieve los principios de que se trate, que formular ideas maximalistas que únicamente sirven para desacreditar estas mismas ideas. En consecuencia, es conveniente limitarse estrictamente al análisis a nivel municipal.

También se plantea la cuestión de saber si es preciso prever de forma simultánea el derecho de sufragio activo y pasivo o bien realizarlo en dos etapas. Es prácticamente indudable que representan dos aspectos del mismo derecho y que muchas condiciones para su ejercicio son comunes. Sin embargo, aunque se encuentre una solución a todos los problemas que permita el derecho de sufragio activo, no por ello se hace posible el derecho de sufragio pasivo.

Este hecho aboga por el enfoque en dos etapas. Pero hay que señalar que las experiencias hasta ahora realizadas en determinados Estados miembros siempre han vinculado ambos aspectos para que fuese más patente la amplitud de la reforma. De hecho, la lógica y la coherencia abogan en favor de la concesión simultánea de los dos derechos. Sin embargo, no se excluye la posibilidad de adoptar un procedimiento en dos etapas que permita resolver los problemas de forma progresiva. También en este caso, un enfoque en dos etapas estaría inspirado ante todo por un deseo de realismo. No obstante, no conviene engañarse sobre la posibilidad de no pasar a la segunda fase. Sólo la no introducción del derecho de sufragio activo puede justificar que no se aborde la concesión del derecho de sufragio pasivo.

El punto central sería conciliar la voluntad del ciudadano y las posibilidades que le ofrece el derecho de voto. Es comprensible que los ciudadanos de un Estado miembro quieran conservar intacto su vínculo con su país de origen, aun cuando residan en otro Estado miembro. Por consiguiente, pueden preferir seguir votando en su país de nacionalidad (*cf.* Francia, España) o bien, si no se les concede dicho derecho, no querer votar en su país de acogida. Esta postura, aun cuando sea minoritaria, debe ser respetada. No debe imponerse a un ciudadano un derecho que no quiere.

Esto sólo puede tener una consecuencia: el derecho de voto municipal en el país de residencia debe ser una facultad y no convertirse en una obligación. Por consiguiente, la base del derecho de voto municipal deberá ser la actuación voluntaria por parte del ciudadano. Este principio fundamental no plantea graves problemas de aplicación. Para hacerlo, es suficiente prever en las modalidades que el derecho de voto municipal en el Estado miembro de residencia sólo pueda concederse previa solicitud del ciudadano.

Condiciones objetivas

Todo derecho de voto prevé una serie de condiciones que el ciudadano debe reunir para ser elector. En el caso de los nacionales de otros Estados miembros, algunas condiciones deberían ser idénticas a las exigidas a los nacionales, y otras específicas.

Condiciones idénticas

En esencia, se trata de *la edad* a partir de la cual se concede el derecho de voto. Sería inoportuno adoptar al respecto una norma diferente de la que se aplica en el país que organiza la elección. Además, su gran similitud (18-19 años) conduce a adoptar la norma de la referencia al derecho nacional. Así, podrían evitarse situaciones en las que un nacional de otro Estado miembro pudiese votar antes que un nacional o viceversa.

En lo que se refiere a las *incapacidades electorales*, debería adoptarse la misma norma. El concepto de privación de los derechos cívicos debe ser el del país que organiza las elecciones. No sería normal que un ciudadano pudiese beneficiarse del derecho de voto en las mismas condiciones en que un nacional se vería privado del mismo.

Condiciones específicas

El debate se centra en torno a la *obligación de residencia*. Es conveniente determinar la duración del periodo de residencia mínimo para poder beneficiarse del derecho de voto. Éste debería ser superior al de los nacionales. Esta diferencia se debe a que el derecho de voto únicamente debería concederse a aquéllos que hayan demostrado su instalación estable por la permanencia de su residencia, justificando de esta forma que están asocia-

dos a la marcha de los asuntos municipales. Esta obligación no debe considerarse una fuente de discriminación como podría parecer en principio.

Existen dos criterios para fijar la duración del periodo de residencia:

- una duración mínima de residencia en el Estado miembro sin ninguna otra precisión;
- una duración de residencia en el municipio de que se trate.

En la medida en que la dimensión geográfica de referencia es el municipio, parece lógico que se exija una duración mínima de residencia en el municipio y no sólo en el Estado miembro de acogida. Dicha residencia debería ser ininterrumpida.

En lo que se refiere a la duración, hay varias soluciones posibles. También en este punto, la lógica abogaría por una duración de residencia mínima que, por lo menos, fuese igual a la duración del mandato de un ayuntamiento, más un año. Esto permitiría tener la certeza de que el futuro elector puede juzgar la obra del ayuntamiento sujeto a reelección en la totalidad de su mandato. Por otra parte, el plazo resultante no sería exageradamente largo, ya que la duración de los mandatos de los ayuntamientos es de cuatro a cinco años. Por lo tanto, la duración mínima de residencia sería de cinco años, es decir, la establecida en los Países Bajos. Además, vincular dicha duración al mandato municipal permitiría adaptar el plazo a las realidades políticas y administrativas propias de cada Estado miembro.

Unicidad del voto

En la medida en que determinados Estados miembros mantienen el derecho de voto a sus nacionales residentes en el extranjero, cabría temer el voto doble. Esta objeción podría limitarse mediante la adopción del principio en virtud del cual únicamente será admitido como elector en elecciones municipales quien tome la iniciativa de solicitarlo a las autoridades competentes del Estado miembro de residencia. Para hacerlo, tendría que aportar la prueba de que no goza ya de este derecho en el país de origen (por ejemplo, mediante un certificado de su consulado), o de que ha renunciado a él en caso de que lo conservara (por ejemplo, mediante la presentación de un certificado de eliminación de las

listas electorales). Un procedimiento de este tipo presenta la ventaja de que no crea al país de residencia la obligación de realizar un censo ni de mantener listas electorales y preserva la libre elección del ciudadano que, de esta forma, no se ve obligado a renunciar a sus derechos nacionales.

El hecho de que un ciudadano tome dicha iniciativa significa *ipso facto* que acepta someterse a todas las obligaciones del país de residencia en materia electoral. Si se encuentra en un país en que el voto es obligatorio, deberá aceptar este aspecto, que puede ignorar la legislación de su Estado de origen. Si no desea sujetarse a esta norma, le queda la posibilidad de no inscribirse en las listas electorales.

Derecho de sufragio pasivo

Aun sin pronunciarse sobre la conveniencia de conceder el derecho de voto pasivo de forma simultánea o con posterioridad al derecho de sufragio activo, es conveniente señalar las condiciones que deberían reunirse para hacerlo.

Es evidente que las condiciones enunciadas para la concesión del derecho de sufragio activo son *a fortiori* válidas para el derecho de sufragio pasivo. Sin embargo, una de ellas debe ser objeto de un nuevo examen: la duración mínima del periodo de residencia. En efecto, es lógico sostener que, para ser elegido en el seno de un ayuntamiento, el conocimiento del municipio debe ser más profundo que el requerido para ser elector. Desde luego, dicha obligación no se impone a los nacionales. Sin embargo, permitiría tener la seguridad de que dichos elegidos tienen un conocimiento suficiente de la vida municipal y que han tenido tiempo para integrarse completamente en la comunidad que forma un municipio. De esta forma se justificaría su presencia en el seno del ayuntamiento, no ya como representante de una minoría, sino como portavoz de una comunidad que forma parte integrante de la población municipal.

Dicha duración mínima del periodo de residencia debería ser doble a la requerida para la concesión del derecho de voto activo. Esto significaría, en función de los usos nacionales, el doble del mandato de un ayuntamiento más un año. Así, todo futuro elegido habrá podido observar el trabajo realizado por el Ayuntamiento durante dos manda-

tos. Además, como en el caso del derecho de sufragio activo, se establecería una estrecha relación entre los usos políticos y administrativos nacionales.

Para ser elegido, sería preciso asimismo tener la seguridad de que el futuro concejal tiene un dominio suficiente de la lengua del país. Éste es un punto delicado en lo que se refiere a su aplicación, pero es evidente que el elegido debe ser capaz de expresarse en la lengua del país y de entender los documentos de trabajo que le sean presentados. En ningún caso cabría establecer el multilingüismo en el seno de las asambleas municipales. Esta referencia a los usos nacionales sería también una garantía de serenidad destinada a probar que se trata de representar a poblaciones que han demostrado su pertenencia a la comunidad municipal.

Por último, procedería prever modalidades específicas en los casos en que exista una interacción entre las asambleas municipales y la función del Estado o la participación en la designación de las asambleas parlamentarias. Así, si los concejales participan en la designación de una Cámara parlamentaria (como el Senado en Francia), los concejales no nacionales no podrían tomar parte en dicha votación, como tampoco podrían ostentar los puestos de alcalde ni de teniente de alcalde si éstos son asimismo representantes del Estado en el municipio. Estas disposiciones, que pueden parecer restrictivas, permitirían, en realidad, tener en cuenta, en la mayor medida posible, las circunstancias específicas de la organización administrativa de cada Estado miembro.

No debe pensarse que dichas disposiciones están destinadas a restringir el ejercicio del derecho de sufragio tanto activo como pasivo. En realidad, al intentar reflejar en la medida de lo posible las realidades nacionales, estas condiciones no tendrían otro objeto que evitar todo cambio excesivamente importante que la población nacional pudiese considerar negativo. De esta forma, tendría la garantía de que su marco de referencia se seguiría manteniendo y de que el único objeto de una reforma de este tipo sería integrar de forma institucional a aquéllos que ya han demostrado su integración en la comunidad municipal. Además, nada impide pensar que con el tiempo dichas condiciones podrían suavizarse de forma progresiva, con objeto de tener en cuenta evoluciones futuras.

Una concepción de conjunto

No se puede establecer el derecho de sufragio pasivo sin garantizar que los futuros candidatos puedan participar en la campaña electoral en condiciones de igualdad. Esto plantea el problema de las libertades públicas, que no siempre se reconocen de la misma forma a los nacionales y a los extranjeros, aun cuando éstos últimos sean nacionales de otros Estados miembros de la Comunidad.

Se trata esencialmente de las libertades de asociación, reunión, expresión y afiliación a partidos políticos que deberían reconocerse a los nacionales de otros Estados miembros, puesto que se les concede el derecho de sufragio pasivo, al tiempo que debe velarse para que esto no dé lugar a fenómenos de exclusión política contrarios al objetivo de integración. No hacerlo significaría no permitirles la participación en el debate electoral en condiciones de igualdad, desvirtuando así el ejercicio de un derecho cuyo principio se reconocería sin conceder los derechos indispensables para su ejercicio.

No parece que el acceso a puestos de trabajo públicos deba clasificarse en la misma categoría de derechos. También aquí cualquier postura maximalista únicamente sería una huida hacia delante.

En este sentido, como ya se ha subrayado en el informe del Comité Adonnino, convendría encontrar soluciones específicas para los Estados miembros en los que se presentan problemas especiales resultantes de la importante presencia de nacionales de otros Estados miembros. En efecto, la repentina llegada de muchos nuevos electores no debe trastocar los equilibrios políticos tradicionales. Esto podría evitarse exigiendo, cuando circunstancias de hecho lo justifiquen, condiciones de residencia más elevadas al principio para alcanzar de forma progresiva la norma común. Así, al introducir el concepto de progresividad, podría tomarse en consideración la situación particular de determinados Estados miembros.

De esta forma, se han esbozado una serie de normas que permiten conceder el derecho de voto en el país de residencia sin trastocar por ello usos políticos nacionales ni suscitar movimientos de opinión hostiles a una reforma demasiado radical.

Conclusión: la dinámica de las elecciones europeas

La adopción del criterio de residencia no sólo se plantea para las elecciones municipales. En el caso de las elecciones europeas, se impone el principio en virtud del cual todos los ciudadanos de los Estados miembros deberían poder participar en su Estado miembro de residencia, aun cuando no sea su Estado miembro de nacionalidad. En efecto, en una elección cuyo marco es la Comunidad, queda superada la idea de que sólo se pueda votar en el Estado miembro de nacionalidad y no en el que se reside, dado que la residencia se encuentra dentro del área geográfica global en la que tiene lugar la elección. Por lo tanto, entra en la lógica de la elección permitir el voto en el Estado miembro de residencia.

La cuestión central es también la misma que se plantea en el caso de las municipales: ¿puede un no nacional perteneciente a otro Estado miembro participar en unas elecciones organizadas en su Estado miembro de residencia? Aunque las condiciones políticas y jurídicas de la elección europea son específicas, es preciso reconocer que el principio es común. Por lo tanto, era política y jurídicamente revelador ver cómo podía llevarse a término dicha problemática. En efecto, cabía esperar que el problema se abordase de una forma menos dramática y apasionada en el contexto de las elecciones europeas.

Sin solución en las elecciones de 1984

Aunque ni en el Tratado ni en el Acta de Bruselas de 1976 se fija ningún plazo, estaba en el ánimo de muchos parlamentarios que dicho procedimiento fuese aplicable a partir de junio de 1984, de forma que se llevase a cabo definitivamente el cambio del Parlamento Europeo. Como observa el profesor Boulouis, «la aplicación de un procedimiento uniforme era por lo menos tan importante como la adopción del sufragio universal directo al cual daría una significación particular: el paso de una representación de los pueblos de los Estados a una representación de los pueblos de la Comunidad».¹

Uno de los puntos fundamentales de dicho procedimiento electoral uniforme se refería al modo de garantizar la participación de los ciudadanos de los

Estados miembros que, debido a su residencia en un Estado miembro distinto del de nacionalidad, perdían el derecho de voto. Existían dos enfoques posibles: conceder el derecho de voto en el país de nacionalidad (como en Francia), o en el país de residencia (como en Irlanda). Se trata de una cuestión central para un sufragio verdaderamente universal.

De hecho, la cuestión resultó ser uno de los puntos centrales del debate tanto en el Parlamento como, a continuación, en el Consejo. Es sorprendente la analogía que presenta esta problemática con la de las elecciones municipales. Las resistencias que se presentaron demuestran claramente que se trata de un problema de principio que se plantea en muchos Estados miembros en los mismos términos políticos.

El problema ya fue objeto de una gran atención en el debate mantenido en el seno de la comisión política. El ponente proponía garantizar el ejercicio de dicho derecho en el país de nacionalidad para quienes residan en otro Estado miembro desde un período de tiempo inferior a cinco años, y en el país de residencia a partir de los cinco años. En lo que se refiere a la elegibilidad, quedaría garantizada, pero en el país de nacionalidad. Estas propuestas pueden parecer modestas,² pero son realistas y coherentes en la medida en que consagran, por una parte, el principio de universalidad del sufragio cualquiera que sea la residencia dentro de la Comunidad y, por otra parte, porque este último criterio tiende a ser el predominante para la determinación del lugar de ejercicio de dicho derecho. Las enmiendas desbarataron estas propuestas. En efecto, la adopción de una enmienda del grupo de los demócratas europeos consagró, ciertamente, el derecho de voto, cualquiera que fuera el lugar de residencia, pero siempre en el país de nacionalidad (artículo 6). Por el contrario, la votación de una enmienda socialista consagró la elegibilidad en el país de residencia siempre que ésta sea superior a cinco años (artículo 7).³ No sólo se trastocó la lógica del sistema del ponente, sino que se llegó a un sistema incoherente, ya que serían elegibles en un país ciudadanos que no podrían votar en el mismo.

¹ Derecho Institucional de las Comunidades Europeas, 1984, página 89.

² Informe realizado en nombre de la Comisión política por el Sr. Jean Settlinger sobre el procedimiento electoral uniforme. Doc. 1-988/81/A/B/C.

³ DO C 87 de 5.4.1982, pp. 62 y siguientes.

El debate en el Consejo se centró en torno a los mismos puntos y reveló posturas semejantes. La oposición de criterios entre países a favor del criterio de nacionalidad y países a favor del criterio de residencia fue tan fuerte que no pudo encontrarse ninguna solución, por lo que se privó del derecho de voto a los nacionales de Estados miembros que no reconocen el derecho de voto a sus nacionales no residentes (*cf.* Reino Unido), y que residen en un Estado miembro que reserva el derecho de sufragio exclusivamente a sus nacionales (*cf.* Francia). Ni siquiera al carácter europeo de las elecciones fue suficiente para conceder mayor importancia al criterio de residencia.

Esta fuente de bloqueo induce a la reflexión en cuanto a la determinación del momento en que debe proponerse la adopción de criterios idénticos para las elecciones municipales. En efecto, ¿es políticamente coherente proponer que se confiera a las elecciones municipales un carácter europeo que no caracteriza a las elecciones europeas? La lógica política y la coherencia de la construcción europea ¿no exigen conferir dicho carácter europeo en primer lugar a la elección que lo es por propia naturaleza? La existencia de un vínculo entre ambas cuestiones es innegable. En este sentido, y con motivo del debate del Parlamento Europeo de 7 de junio de 1983 sobre el derecho de voto municipal, el señor K.H. Narjes, miembro de la Comisión, declaró: «Estamos obligados a admitir que la cuestión de la oportunidad del derecho de voto municipal sería más fácil de resolver si existiera el derecho de voto uniforme».¹

Necesidad de un consenso político

El Parlamento Europeo elegido en 1984 es consciente de la necesidad de avanzar en el camino hacia un procedimiento electoral uniforme. Así, se nombró un nuevo ponente para intentar preparar nuevos proyectos destinados al Consejo.

En lo que se refiere al derecho de sufragio activo y pasivo, dichas propuestas suponen un retroceso con respecto a las de 1982 en la medida en que marcan un retorno al criterio de la nacionalidad en detrimento del de residencia. En efecto, en el artículo 3 del proyecto elaborado por la Comisión Política se preconiza el derecho de sufragio activo y pasivo en el país de nacionalidad, mientras que en 1982 se defendía el derecho de sufragio activo en el país de residencia. Sólo se prevé el derecho

de sufragio activo pueda ejercerse en el país de residencia por derogación.² Incluso la Comisión Jurídica y de los Derechos de los Ciudadanos señala en su dictamen que el derecho de voto en el país de residencia es únicamente un objetivo final, y que en la actualidad es difícil abandonar el criterio de la nacionalidad.³

Estas propuestas todavía no se han estudiado en sesión plenaria. Sin embargo, la evolución de 1982 a 1985 conduce a preguntarse si no puede verse en ella un signo político de que el derecho de voto en el país de residencia ya no es objeto del mismo consenso político. Si éste fuera el caso, no dejaría de tener consecuencias sobre la evolución del derecho de voto municipal. En efecto, si no existe una voluntad política para las elecciones europeas, en el caso de las municipales lo será menos.

La cuestión de la oportunidad de presentar una propuesta en relación con las elecciones municipales está vinculada a la expresión de una voluntad política que el Parlamento Europeo debe ilustrar comprometiéndose a favor de dicho principio, en el caso de las elecciones europeas en el marco del procedimiento previsto en el artículo 138 del Tratado CEE. El envío al Consejo de un nuevo proyecto de procedimiento electoral uniforme que sustituya al de 1982 demostrará sin ambigüedades dicha voluntad política para el reconocimiento del criterio de residencia. Mientras no exista dicho signo político, sería ilusorio pretender comprometerse en un campo en el que no se ha llegado al consenso.

Al finalizar este análisis, la Comisión considera que una iniciativa en materia de derecho de voto municipal en el Estado miembro de residencia se inserta en la lógica de la Europa de los ciudadanos. Las dificultades políticas y jurídicas no justifican el abandono de dicha idea, que, mejor que ninguna otra, podrá demostrar a los ciudadanos de los Estados miembros que la Comunidad les afecta y les confiere los mismos derechos independientemente de su lugar de residencia. Esta afirmación no prejuzga el instrumento jurídico adecuado para alcanzar dicho objetivo.

¹ DO Debates del Parlamento Europeo Anexo 1-300. Sesión de 7 de junio de 1983, p. 91.

² Informe del Sr. Bocklet en nombre de la Comisión Política sobre el procedimiento electoral uniforme; Doc. A.2-1/85 de 22 de marzo de 1985, p. 8.

³ Ídem, p. 24.

Sin embargo, es conveniente garantizar la existencia de una voluntad política. Es el Parlamento Europeo el que debe dar este signo político mediante un compromiso claro a favor del derecho de sufragio en el país de residencia de las elecciones europeas, con objeto de que la lógica del carácter europeo de las mismas sea respetada. En tanto no se exprese con claridad dicho signo político, es prematuro que la Comisión se comprometa en mayor medida.

La evolución del derecho de voto municipal como consecuencia de la Ley electoral europea se justifi-

caría en la reciprocidad y en esa misma evolución. Las medidas complementarias indispensables que habría que adoptar serían la garantía de que dicha evolución se desarrollaría sin tropiezos.

Una medida de este tipo ilustraría mejor que cualquier otra la creación y la existencia de una Europa de los ciudadanos. El paso de la construcción europea a la adopción de decisiones también específicamente políticas revestiría gran importancia. Probaría que la intensificación de la unión política sólo puede ir paralela a la preocupación por la democracia en Europa.

Bibliografía sumaria

Publicaciones de las instituciones

Suplemento 7/75 del Boletín CE: «Hacia la Europa de los ciudadanos».

Suplemento 7/85 del Boletín CE: «La Europa de los ciudadanos» (Informes del Comité *ad hoc*).

Informe emitido en nombre de la Comisión Política del Parlamento Europeo por el Sr. Scelba sobre la concesión de derechos especiales. Doc. 346/77 PE 45.833 final de 25 de octubre de 1977.

Informe emitido en nombre de la Comisión Jurídica del Parlamento Europeo por la Sra. Macciocchi sobre el derecho de voto y la elegibilidad a nivel local. Doc. 1-121/83 PE 81.888 final de 29 de abril de 1983.

Actas de la mesa redonda organizada por el Parlamento Europeo en Florencia, del 26 al 28 de octubre de 1978, sobre «Los derechos especiales y la Carta de los derechos de los ciudadanos de la Comunidad Europea».

Otras publicaciones

Informe emitido por el profesor Frowein en colaboración con el Sr. Ulrich Wölker para el Consejo de Europa sobre: «L'étude des droits civiques des résidents ressortissants des autres Etats membres dans la vie publique locale».

Actas del coloquio organizado por el Consejo de Europa, del 17 al 19 de octubre de 1983, en Funchal sobre «Les droits de l'homme des étrangers en Europe» (Informes Plender, Perotti y Özunay).

Actas del coloquio organizado por el Max-Planck-Institut en Heidelberg, del 11 al 13 de septiembre de 1985, sobre «Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichen Recht und Völkerrecht» (7 volúmenes).

Actas del coloquio «La participación de los extranjeros en las elecciones municipales de los países de la CEE» en Louvain-la-Neuve el 28 de febrero de 1988, en *Etudes-Migrations* n° 49.

Derecho institucional de las Comunidades Europeas, por el profesor Boulouis, 1984.

Revue Politique et Parlementaire, n° 900, de septiembre-octubre de 1982: «Des élections européennes aux municipales: Un droit de vote limité pour certains étrangers?», por Wenceslas de Lobkowitz, pp. 55-68.

«Political rights for european citizens», por el profesor G. Van Den Berghe, 1982.

«The European Parliament: Towards an Uniform Procedure for Direct Election», obra colectiva publicada bajo la dirección del profesor Ch. Sasse, por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, en colaboración con el Instituto Universitario de Florencia.

Revue Politique et Parlementaire, n° 909, marzo-abril de 1984, «Une élection européenne ou des élections nationales?», por Wenceslas de Lobkowitz, pp. 85-107.

«Note sur le non-effect de l'élection au suffrage universel de l'Assemblée», por el profesor Boulouis, *Revue Pouvoirs*, n° 2, 1981, pp. 111-118.

Comunidades Europeas — Comisión

El derecho de voto en las elecciones municipales de los ciudadanos de los Estados miembros de la Comunidad

Suplemento 7/86 del Boletín de las CE

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

1987 — 49 pp. — 17,6 × 25,0 cm

ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT

ISBN 92-825-6843-1

Nº de catálogo: CB-NF-86-007-ES-C

Precios de venta al público en Luxemburgo, IVA excluido:

3,50 ECU 150 BFR 490 PTA

El 15 de noviembre de 1985, el Parlamento Europeo se pronunció a favor de la concesión del derecho de voto municipal en el Estado miembro de residencia para los nacionales de los Estados miembros que residan en otro Estado miembro distinto del suyo. Con motivo de este debate, la Comisión se comprometió a presentar un Informe al Parlamento Europeo sobre esta cuestión. Éste es el objetivo del informe presentado en este suplemento.

**Venta y suscripciones · Salg og abonnement · Verkauf und Abonnement · Πωλήσεις και συνδρομές
Sales and subscriptions · Vente et abonnements · Vendita e abbonamenti
Verkoop en abonnementen · Venda e assinaturas**

BELGIQUE / BELGIË

Moniteur belge / Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42 / Leuvensestraat 40-42
1000 Bruxelles / 1000 Brussel
Tél. 512 00 26
CCP / Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôts / Agentschappen:

**Librairie européenne /
Europese Boekhandel**
Rue de la Loi 244 / Wetstraat 244
1040 Bruxelles / 1040 Brussel

CREDOC

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34
Bte 11 / Bus 11
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

DANMARK

Schultz EF-publikationer
Møntergade 19
1116 København K
Tlf: (01) 14 11 95
Telecopier: (01) 32 75 11

BR DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag
Breite Straße
Postfach 10 80 06
5000 Köln 1
Tel. (02 21) 20 29-0
Fernschreiber: ANZEIGER BONN 8 882 595
Telecopierer: 20 29 278

GREECE

G.C. Eleftheroudakis SA
International Bookstore
4 Nikis Street
105 63 Athens
Tel. 322 22 55
Telex 219410 ELEF
Sub-agent for Northern Greece:
Molho's Bookstore
The Business Bookshop
10 Tsimiski Street
Thessaloniki
Tel. 275 271
Telex 412885 LIMO

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado
Trafalgar 27
28010 Madrid
Tel. (91) 446 60 00

Mundi-Prensa Libros, S.A.
Castelló 37
28001 Madrid
Tel. (91) 431 33 99 (Libros)
431 32 22 (Suscripciones)
435 36 37 (Dirección)
Télex 49370-MPLI-E

FRANCE

Journal officiel
**Service des publications
des Communautés européennes**
26, rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
Tél. (1) 45 78 61 39

IRELAND

Government Publications Sales Office
Sun Alliance House
Molesworth Street
Dublin 2
Tel. 71 03 09
or by post
Government Stationery Office
Publications Section
6th floor
Bishop Street
Dublin 8
Tel. 78 16 66

ITALIA

Licosa Spa
Via Lamarmora, 45
Casella postale 552
50 121 Firenze
Tel. 57 97 51
Telex 570466 LICOSA I
CCP 343 509
Subagenti:
Libreria scientifica Lucio de Biasio - AEIOU
Via Meravigli, 16
20 123 Milano
Tel. 80 76 79
Libreria Tassi
Via A. Farnese, 28
00 192 Roma
Tel. 31 05 90
Libreria giuridica
Via 12 Ottobre, 172/R
16 121 Genova
Tel. 59 56 93

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
et autres pays / and other countries

**Office des publications officielles
des Communautés européennes**
2, rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Tél. 49 92 81
Télex PUBOF LU 1324 b
CCP 19190-81
CC bancaire BIL 8-109/6003/200
Abonnements / Subscriptions
Messageries Paul Kraus
11, rue Christophe Plantin
L-2339 Luxembourg
Tél. 49 98 888
Télex 2515
CCP 49242-63

NEREDLAND

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tel. (070) 78 98 80 (bestellingen)

PORTUGAL

**Imprensa Nacional
Casa da Moeda, E. P.**
Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5
1092 Lisboa Codex
Tel. 69 34 14
Telex 15328 INCM
Distribuidora Livros Bertrand Lda.
Grupo Bertrand, SARRL
Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apart. 37
2700 Amadora CODEX
Tel. 493 90 50 - 494 87 88
Telex 15798 BERDIS

UNITED KINGDOM

HM Stationery Office
HMISO Publications Centre
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel. (01) 211 56 56
Sub-agent:
Alan Armstrong & Associates Ltd
72 Park Road
London NW1 4SH
Tel. (01) 723 39 02
Telex 297635 AAALTD G

UNITED STATES OF AMERICA

**European Community Information
Service**
2100 M Street, NW
Suite 707
Washington, DC 20037
Tel. (202) 862 9500

CANADA

Renouf Publishing Co., Ltd
61 Sparks Street
Ottawa
Ontario K1P 5R1
Tel. Toll Free 1 (800) 267 4164
Ottawa Region (613) 238 8985-6
Telex 053-4936

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd
17-7 Shinjuku 3-Chome
Shinjuku-ku
Tokyo 160-91
Tel. (03) 354 0131
Journal Department
PO Box 55 Chitose
Tokyo 156
Tel. (03) 439 0124

Precios de venta al público en Luxemburgo, IVA excluido

ECU 3,50

BFR 150

PTA 490



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

L-2985 Luxemburgo

ISBN 92-825-6843-1



9 789282 568439