



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 3 de febrero de 2014
(OR. en)**

5866/14

**FREMP 10
JAI 44
PE 38
INST 70**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por el Secretario General de la Comisión Europea, D. Jordi AYET PUIGARNAU, Director
Fecha de recepción:	30 de enero de 2014
A:	D. Uwe CORSEPIUS, Secretario General del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2014) 33 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2014) 33 final.

Adj.: COM(2014) 33 final



Bruselas, 29.1.2014
COM(2014) 33 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la
Unión que ejercen su derecho a la libre circulación**

1. INTRODUCCIÓN

La posibilidad de que los ciudadanos expresen su voluntad política mediante el ejercicio del derecho de voto, uno de los derechos políticos fundamentales de la ciudadanía, forma parte del propio entramado democrático. La propia Unión Europea está basada en el valor del respeto de la democracia¹. Todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a participar en la vida democrática de la Unión². La Comisión considera una prioridad fomentar la participación de los ciudadanos de la UE en la vida democrática de la Unión³. Los derechos políticos de los ciudadanos de la UE se han puesto de manifiesto durante el Año Europeo de los Ciudadanos 2013, dedicado a fomentar el debate y a concienciar sobre los derechos y las responsabilidades derivados de la ciudadanía de la UE.

Uno de los obstáculos a que se enfrentan los ciudadanos de la UE en su condición de actores políticos en determinados Estados miembros, identificado en el Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010⁴, es la pérdida del derecho de voto (que se les deniega) en las elecciones nacionales de sus países de origen, tras residir en el extranjero durante un cierto periodo de tiempo, incluso en otro Estado miembro. En consecuencia, los ciudadanos no pueden participar en ninguna de las elecciones nacionales, ya sea en su Estado miembro de origen, ya sea en el Estado miembro de residencia.

De conformidad con el artículo 4, apartado 2, del TUE, la Unión debe respetar las identidades nacionales de los Estados miembros, inherentes a sus estructuras fundamentales de carácter político y constitucional. De ahí que corresponda a cada Estado miembro, dentro del valor de respeto de la democracia, común a todos los Estados miembros, decidir en exclusiva sobre la composición del electorado para sus elecciones nacionales.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que las políticas nacionales que conducen a una denegación del derecho de voto a los ciudadanos pueden considerarse una limitación del disfrute de los derechos asociados a la ciudadanía de la UE, tales como el derecho de libre circulación y residencia en la UE, un derecho fundamental de todos los ciudadanos de la UE. Esto es contrario a la premisa fundamental de la ciudadanía de la UE, a saber, que esta se añade a la ciudadanía nacional y ha sido concebida para conferir derechos adicionales a los ciudadanos de la UE, mientras que en el caso que nos ocupa el ejercicio del derecho a la libre circulación puede dar lugar a la pérdida de un derecho de participación política.

Tales políticas están desfasadas respecto de la tendencia global actual a permitir el voto de los ciudadanos no residentes⁵. Además, los ciudadanos de la UE que residen en otro Estado miembro pueden mantener a lo largo de toda la vida vínculos estrechos con sus países de origen y verse afectados directamente por los actos adoptados por los órganos legislativos (por ejemplo, pago de impuestos, derechos de pensión). En particular, el acceso generalizado

¹ Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

² Artículo 10, apartado 3, del TUE.

³ Comunicación de la Comisión «Preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: intensificación de su desarrollo democrático y eficiente» de 12 de marzo de 2013, [COM(2013) 126], y Recomendación con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2013 (C(2013) 1303).

⁴ COM(2010) 603.

⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 7 de mayo de 2013, en el asunto *Shindler/Reino Unido*, ap. 110 y 115.

a los programas de televisión a través de las fronteras⁶ y la disponibilidad de Internet y otras tecnologías de comunicación móviles, incluidas las redes sociales, hacen más fácil que nunca mantenerse conectado a la política del país de origen desde el extranjero y participar en sus acontecimientos sociales y políticos.

Las peticiones reiteradas, las preguntas de los miembros del Parlamento Europeo y la correspondencia del público en general revelan la preocupación de los ciudadanos de la UE por lo que perciben como una carencia de sus derechos políticos. En general, los europeos creen que los ciudadanos de la UE no deberían ser privados del derecho de voto en las elecciones nacionales del país de su nacionalidad únicamente por haberse trasladado a otro país de la UE⁷.

Por estos motivos, la Comisión— en el Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010— anunció la apertura de un debate para definir estrategias destinadas a evitar que los ciudadanos de la UE puedan perder sus derechos políticos como consecuencia del ejercicio del derecho a la libre circulación (acción 20).

A continuación, la Comisión se dirigió por escrito a determinados Estados miembros para explicar su opinión sobre las repercusiones negativas de la denegación del derecho de voto en los derechos de la UE, y pedirles su contribución a la reflexión conjunta sobre este asunto. Las respuestas aportaron aclaraciones sobre las leyes y políticas vigentes y sobre los debates de ámbito nacional.

El 19 de febrero de 2013, el Parlamento Europeo y la Comisión mantuvieron una audiencia conjunta sobre la ciudadanía de la UE. Los participantes, incluidos los ciudadanos de la UE afectados, representantes de la sociedad civil, miembros del Parlamento Europeo y expertos hicieron hincapié en la necesidad de reexaminar las políticas existentes que deniegan el derecho de voto a los ciudadanos — y las justificaciones en que se sustentan —, a la luz de la evolución actual hacia una participación democrática más integradora en la UE.

En el Informe sobre la ciudadanía 2013 «*Ciudadanía de la Unión: tus derechos, tu futuro*»⁸ la Comisión subrayó que la plena participación de los ciudadanos de la UE en la vida democrática de la UE a todos los niveles es la propia esencia de la ciudadanía de la Unión. En consecuencia, anunció que propondría vías constructivas para que los ciudadanos de la UE que viven en otro Estado miembro puedan participar plenamente en la vida democrática de la UE manteniendo su derecho de voto en las elecciones nacionales de su país de origen (acción 12).

La presente Comunicación es resultado de este compromiso. Se inspira en los resultados de los debates en curso de ámbito nacional y de la UE, en los que participan la sociedad civil, el

⁶ Facilitado por la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual).

⁷ Casi dos tercios (65 %) de los europeos consideran injustificado que los ciudadanos de la UE que residen en un país de la UE distinto del de su origen pierdan el derecho de voto en las elecciones europeas: encuesta de Eurobarómetro 2012 n° 364 sobre los «Derechos electorales», http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf La misma opinión manifestó un elevado porcentaje de encuestados (62 %) en una consulta pública en línea sobre la ciudadanía de la UE: Consulta pública 2012 «Ciudadanos de la UE — tus derechos, tu futuro», http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

⁸ COM(2013) 269.

sector académico y los propios ciudadanos de la UE. Su objetivo es proponer vías constructivas para reforzar el derecho de los ciudadanos de la UE a participar en la vida democrática de la Unión y su derecho a la libertad de circulación, limitando las consecuencias de las políticas, medidas y prácticas administrativas nacionales de denegación del derecho de voto, que serán examinadas en colaboración con los Estados miembros. La presente Comunicación está acompañada por una Recomendación que propone soluciones integradoras y proporcionadas a tal fin.

2. SITUACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La mayoría de los Estados miembros dispone de normas vigentes que privan a los ciudadanos del derecho de voto en caso de condena por delito grave o de pérdida de la capacidad jurídica por problemas de salud mental o discapacidad intelectual.

Según la información de que dispone la Comisión, en cinco Estados miembros los regímenes jurídicos vigentes pueden dar lugar a una situación en la que ciudadanos de la Unión que residen en otros Estados miembros podrían perder su derecho de voto por el único motivo de haber residido en el extranjero durante un período de tiempo determinado⁹. Las principales características de esos regímenes pueden resumirse como sigue:

En Dinamarca, los ciudadanos daneses que abandonan el país pueden mantenerse en el censo electoral si registran su intención de retornar en dos años¹⁰, una norma que refleja el requisito consagrado en la Constitución relativo a la residencia permanente como condición previa para votar en las elecciones nacionales¹¹. Algunos votantes¹² son considerados residentes permanentes en Dinamarca aunque vivan en el extranjero.

Del mismo modo, los ciudadanos irlandeses que abandonan Irlanda pueden mantenerse en el censo electoral únicamente si registran su intención de retornar en 18 meses¹³. No obstante, en el marco de su plan de reforma constitucional, la Convención constitucional de Irlanda consideró en 2013 la supresión de esta limitación y propuso, en su informe presentado al Gobierno irlandés el 25 de noviembre de 2013¹⁴, la concesión sin tal limitación a los ciudadanos irlandeses del derecho de voto en las embajadas de Irlanda para las elecciones presidenciales. El Gobierno irlandés debe responder a este informe en marzo de 2014.

Los ciudadanos chipriotas pierden el derecho de voto en las elecciones nacionales si no han residido en Chipre durante los seis meses inmediatamente anteriores a las elecciones, a menos que residan en el extranjero por motivos de estudios, trabajo temporal o salud¹⁵.

Con arreglo a la Constitución maltesa, los ciudadanos malteses pierden el derecho de voto si no han residido en el país durante un periodo mínimo de seis meses dentro del periodo de

⁹ Chipre, Dinamarca, Irlanda, Malta y el Reino Unido.

¹⁰ Artículo 2, apartado 3, del capítulo I, parte I, de la Ley de elecciones parlamentarias, de 13 de mayo de 1987, modificada por última vez en 2009.

¹¹ Apartado 29 de la parte IV de la Ley constitucional de 5 de junio de 1953.

¹² Principalmente los diplomáticos, empleados de organismos públicos, empresas privadas, organizaciones internacionales u organizaciones danesas de ayuda o socorro, estudiantes en el extranjero o personas que viven en el extranjero por motivos de salud.

¹³ Artículo 11, apartado 3, letra a), de la parte II de la Ley electoral nº 23 de 1992.

¹⁴ El Quinto Informe presentado al Oireachtas puede consultarse en:

<https://www.constitution.ie/Default.aspx>

¹⁵ Artículo 5 de la Ley 72/1979 y artículo 11 de la Ley 40/1980, modificado por última vez por la Ley 4 (i)/2003.

dieciocho meses inmediatamente anterior a su inscripción para votar en las elecciones nacionales¹⁶.

Los ciudadanos británicos pierden el derecho de voto en las elecciones parlamentarias del Reino Unido si no han sido registrados para votar en una dirección del Reino Unido en cualquier momento durante los 15 años anteriores¹⁷. En los últimos años, los gobiernos y parlamentos sucesivos han considerado que, en principio, esta restricción es necesaria y está justificada. La restricción fue objeto de recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, siguiendo la jurisprudencia anterior, no la consideró contraria al artículo 3 del Protocolo nº 1 del Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos¹⁸. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no se ha pronunciado aún sobre la compatibilidad de esta norma con el Derecho de la UE¹⁹.

Un número reducido de Estados miembros impone ciertas condiciones para mantener el derecho de voto en las elecciones nacionales.

Los ciudadanos alemanes que residen en el extranjero pueden votar en las elecciones nacionales siempre que cumplan alguna de las condiciones siguientes: bien i) haber residido en Alemania durante un periodo ininterrumpido de al menos tres meses después de haber cumplido la edad de catorce años, si este periodo no se remonta a más de 25 años; o bien ii) estar familiarizados, personal y directamente, con la situación política de Alemania y estar afectados por la misma²⁰.

La ley austriaca²¹ exige que los ciudadanos, antes de abandonar el país, soliciten permanecer inscritos en el censo electoral, que renueven la solicitud cada diez años—y que la renovación pueda hacerse por medios electrónicos. Las autoridades deben poner en conocimiento de los ciudadanos que viven en el extranjero la supresión de estos del censo electoral y deben informar públicamente del derecho de los nacionales en el extranjero a inscribirse en el censo.

3. LA PERSPECTIVA DEL CONSEJO DE EUROPA

Los Estados tienen el derecho soberano a establecer, de conformidad con las normas internacionales vinculantes para ellos, las condiciones en que sus nacionales ejercerán el derecho de voto en las elecciones nacionales, incluidas las condiciones relativas a la

¹⁶ Artículo 57 de la Constitución, modificado por la Ley LVIII.1974.23.

¹⁷ Artículo 1, apartado 3, letra c), de la Ley de representación popular de 1985, modificada por la Ley de partidos políticos y referéndum de 2000.

¹⁸ Asunto *Shindler*, anteriormente citado.

¹⁹ Esta norma ha sido recurrida —sin éxito— por varios ciudadanos ante los tribunales nacionales. No obstante, hasta la fecha, no se ha planteado ninguna cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

²⁰ Artículo 1 de la Ley 21 por la que se modifican las elecciones federales, de 27 de abril de 2013, Boletín Oficial de la legislación federal I p. 962. Esta Ley fue adoptada tras la sentencia del Tribunal Constitucional alemán que, considerando la legislación nacional aplicable anteriormente, dictaminó que el criterio único de estancia previa de tres meses en cualquier momento en Alemania como condición para que los ciudadanos no residentes mantuvieran el derecho de voto era inadecuado en sí mismo para demostrar que las personas interesadas estaban familiarizadas con la situación política nacional y se veían afectadas por ella. En su lugar, el Tribunal hizo especialmente hincapié en si las personas están familiarizadas con el sistema político no sólo a través de la información obtenida por los medios de comunicación actuales sino también por medios directos como, por ejemplo, la pertenencia a asociaciones o partidos, y en si el Estado puede imponerles obligaciones. Sentencia de 4 de julio de 2012 (2 BvC 1/11 and 2 BvC 2/11), ap. 44, 45, 47, 50, 52 y 56.

²¹ Artículo 2, apartado 3, y artículo 2 *bis*, apartado 1, de la Ley del censo electoral de 1973.

residencia en el país. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha examinado dichas condiciones de residencia a la luz del artículo 3 del Protocolo nº 1 del Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos²² y, en todos los casos examinados hasta la fecha, ha admitido que, en principio, no constituyen una restricción arbitraria del derecho de voto²³. El Tribunal ha señalado los factores que pueden justificar tales condiciones²⁴:

- la presunción de que un ciudadano no residente está menos interesado directa o permanentemente en los problemas diarios del país y tiene menos conocimiento de estos;
- la imposibilidad práctica de que los candidatos puedan presentar las cuestiones a los ciudadanos en el extranjero y que estos no influyan en la selección de los candidatos ni en la formulación de sus programas electorales;
- la estrecha relación entre el derecho de voto en las elecciones parlamentarias y verse directamente afectado por los actos de los órganos políticos así elegidos; y
- la preocupación legítima por limitar la influencia electoral de los ciudadanos que viven en el extranjero respecto de asuntos que afectan principal y fundamentalmente a las personas que viven en el país.

Ahora bien, tales justificaciones deben considerarse a la luz de los principios subyacentes a la participación política. Como ha subrayado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, «el derecho de voto no es un privilegio. En el siglo veintiuno, la regla en un Estado democrático debe ser favorecer la inclusión [...] Toda desviación general, automática e indiscriminada del principio de sufragio universal puede poner en peligro la legitimidad democrática de la legislatura así elegida y de las leyes que promulgue.»²⁵

Según la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), cuando se fija un límite al mantenimiento del derecho de voto tras la migración de un nacional, es preferible «reconsiderar» la situación al expirar el plazo antes que permitir la pura y mera pérdida del derecho de voto. Los Estados podrían establecer ciertas restricciones formales de los derechos de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, como el requisito de inscripción en el censo electoral, que suele mantenerse vigente únicamente durante un plazo limitado. De este modo se excluiría a las personas que carecen de vínculos con el país de origen y se respetaría al mismo tiempo el principio de proporcionalidad²⁶.

Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que actualmente la tendencia es permitir el voto de los ciudadanos no residentes. Al examinar las legislaciones de los Estados que son miembros del Consejo de Europa, el Tribunal ha reconocido que «la aparición de las nuevas tecnologías y el abaratamiento del transporte han permitido a los migrantes mantener un nivel de contacto con los Estados de su nacionalidad superior al que podía mantener la mayoría de los migrantes hace cuarenta e incluso treinta años. Esto ha llevado a una serie de Estados [...] a modificar sus legislaciones para permitir por primera vez a los no residentes votar en las elecciones nacionales». El Tribunal concluye, por tanto, que

²² El artículo 3 del Protocolo nº 1 reconoce el derecho a las elecciones libres e impone a las partes contratantes la obligación de comprometerse a «organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo».

²³ Más recientemente, en el asunto *Shindler*, anteriormente citado.

²⁴ Véanse en particular la sentencia de 7 de septiembre de 1999 *Hilbe/Liechtenstein* y el asunto *Shindler* anteriormente citado, ap. 105

²⁵ Asunto *Shindler*, anteriormente citado, ap. 103

²⁶ Informe sobre el voto fuera del país, 24 de junio de 2011 [CDL-AD (2011),022], ap. 72 y 76.

existe una clara tendencia favorable a permitir el voto de los ciudadanos no residentes, aunque todavía no exista un enfoque europeo al respecto²⁷.

4. LA SITUACIÓN EN LA UE

Como ha establecido el Tribunal de Justicia, cuando una materia es competencia de los Estados miembros— como la definición de la composición del electorado en las elecciones nacionales— los Estados miembros deben, no obstante, ejercer dicha competencia de conformidad con el Derecho de la UE, especialmente las disposiciones del Tratado sobre el derecho de los ciudadanos de la UE a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, y, por tanto, evitar cualquier discriminación manifiesta o encubierta basada en la nacionalidad²⁸.

En este sentido, el Tribunal ha reconocido, por ejemplo, con respecto a las elecciones europeas, que el criterio relativo a la residencia no es, en principio, inadecuado para determinar quién tiene derecho de voto y derecho a presentarse como candidato, y ha aclarado que dicho criterio no debería vulnerar los principios generales del Derecho de la UE, en particular el principio de no discriminación²⁹.

Las legislaciones nacionales sobre la composición del electorado en las elecciones nacionales son dispares. Dado que actualmente ningún Estado miembro posee una política general que reconozca a los nacionales de otros Estados miembros residentes en su territorio el derecho de voto en las elecciones nacionales³⁰, los ciudadanos de la UE privados de este derecho no suelen poder ejercer el derecho de voto en las elecciones nacionales en ninguno de los Estados miembros. Ahora bien, dado que la Unión aún no ha hecho uso de la posibilidad que le ofrece el artículo 25 del TFUE de completar la lista de los derechos de que disfrutaban los ciudadanos de la Unión, el Derecho de la UE no puede garantizar a un ciudadano de la UE que un traslado de su residencia a otro Estado miembro resulte totalmente neutral en cuanto a su derecho de voto en las elecciones nacionales³¹.

No obstante, esta situación puede obstaculizar el pleno disfrute de los derechos y las ventajas que la ciudadanía de la UE les aporta en la vida cotidiana.

En primer lugar, la situación actual puede ser percibida como incompatible con la premisa fundamental de la ciudadanía de la UE.

Con arreglo al artículo 20 del TFUE, la ciudadanía de la Unión *se añade a* la ciudadanía nacional sin sustituirla. Los derechos esenciales asociados a la ciudadanía de la UE se confieren a los ciudadanos de la UE *además de* los derivados de su condición de ciudadanos nacionales. No es lógico que el ejercicio de derechos asociados a la ciudadanía de la Unión

²⁷ Asunto *Shindler*, anteriormente citado, ap. 110 y 115.

²⁸ Asunto C-403/03, *Schempp*, ap.19.

²⁹ Asunto C-300/04, *Eman y Sevinger*, ap. 55 y 61.

³⁰ Las únicas excepciones son la posibilidad de que los nacionales irlandeses y los nacionales de Chipre y Malta (considerados «ciudadanos de la Commonwealth cualificados») voten en las elecciones parlamentarias nacionales del RU, y la posibilidad de que los nacionales del RU voten en las elecciones parlamentarias nacionales de Irlanda.

³¹ De conformidad con el artículo 25, apartado 2, del TFUE, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el artículo 20, apartado 2, del TFUE. Dichas disposiciones entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

implique la pérdida del derecho de voto en las elecciones nacionales, que generalmente está vinculado a la ciudadanía nacional.

En segundo lugar, las políticas nacionales de denegación del derecho de voto pueden influir en el modo en que los ciudadanos de la Unión ejercen el derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros.

Por ejemplo, estos ciudadanos podrían plantearse la posibilidad de no declarar su traslado a las autoridades administrativas para estar seguros de no perder sus derechos políticos en el país de origen.

En tercer lugar, las políticas de denegación del derecho de voto generan en los derechos políticos de los ciudadanos de la UE afectadas carencias que son incompatibles con los esfuerzos por fomentar la participación ciudadana en la vida política de la Unión.

A pesar de que los ciudadanos de la UE privados del derecho de voto pueden ejercerlo para elegir a los miembros del Parlamento Europeo, no tienen derecho a participar en los procesos nacionales dirigidos a la formación de los gobiernos nacionales, cuyos miembros forman parte del Consejo, el otro órgano colegislador de la UE, lo cual no es coherente con los esfuerzos actuales por mejorar las condiciones de participación de los ciudadanos en el ámbito nacional y público europeo.

Por estos motivos, la Comisión propone varias opciones que contribuirán a reducir el riesgo de denegar el derecho de voto a los ciudadanos de la UE que se limitan a hacer uso de su derecho a la libre circulación.

Estas opciones se entienden sin perjuicio de la función de la Comisión como guardiana de los Tratados y de las normas del Tratado sobre el derecho de libre circulación de los ciudadanos de la UE, tal como las ha interpretado el Tribunal de Justicia.

5. OPCIONES PARA TRATAR LAS CONSECUENCIAS DE LA DENEGACIÓN DEL DERECHO DE VOTO

5.1. Operaciones inadecuadas desde la perspectiva de la UE

Una de las opciones propuestas en los últimos años para remediar la pérdida de derechos políticos en el país de origen es la naturalización en el país de residencia, que conduce a la adquisición de derechos políticos en este último. Sin embargo, fomentar la naturalización en el país de acogida con objeto de ampliar los derechos políticos es contrario a la función que desempeña la ciudadanía de la UE como vehículo primordial para promover el respeto de la diversidad e identidad nacional, y para garantizar la igualdad de trato independientemente de la nacionalidad. Además, esta opción no tiene en cuenta la complejidad de la movilidad dentro de la UE. Las personas pueden residir en diversos países durante períodos más o menos largos—, e incluso retornar al país de origen. Sería impensable que adquirieran múltiples o sucesivas nacionalidades únicamente para mantener sus derechos políticos

Otra opción, apoyada principalmente por sectores académicos³², sería abrir un diálogo estructurado o un método abierto de coordinación que animara a los Estados miembros a

³² J. Shaw, *E.U. citizenship and political rights in an evolving European Union*, (*Ciudadanía y derechos políticos en una Unión Europea en evolución*) Fordham L. Rev., Vol. 75 2549, 2567 (2007).

garantizar el reconocimiento mutuo— con carácter bilateral o multilateral—de los derechos de voto de sus nacionales residentes en otros Estados miembros (especialmente los vecinos próximos o con quienes mantengan vínculos estrechos). Sin embargo, este planteamiento daría lugar a fragmentación y derechos de voto asimétricos entre los ciudadanos en toda la UE³³.

5.2. Soluciones adecuadas en el marco de la UE

5.2.1. Soluciones proporcionadas a corto plazo

Las normas aplicables actualmente en algunos Estados miembros que deniegan el derecho de voto a los ciudadanos se basan en la presunción de que la residencia de cierta duración en el extranjero implica pérdida de contacto con el proceso político del país de origen. Ahora bien, esta presunción no es correcta en todos los casos. Por consiguiente, puede ser conveniente ofrecer a los ciudadanos que corren el riesgo de ser privados del derecho de voto la posibilidad de demostrar un interés constante en el proceso político del Estado miembro de su nacionalidad.

Hoy día los ciudadanos de la UE tienen numerosas posibilidades de mantener el contacto con la vida política de sus países de origen, y la tendencia actual son los enfoques integradores de la participación política. Dada la importancia fundamental del derecho a la libre circulación en la UE, podrían plantearse soluciones proporcionadas a corto plazo. Tales soluciones permitirían a los ciudadanos de la UE definir por sí mismos la intensidad de los vínculos que mantienen con sus países de origen.

En cuanto a los criterios adecuados para demostrar dichos vínculos, una acción positiva por parte de la persona, como la solicitud de mantener la inscripción en el censo electoral, podría ser suficiente a estos efectos— y parece ser la solución más sencilla y menos engorrosa para los propios ciudadanos.

Los Estados miembros que limitan los derechos de voto de sus nacionales en las elecciones nacionales ateniéndose exclusivamente a la condición de la residencia deberían permitir a sus nacionales que hacen uso del derecho a la libre circulación y residencia en la Unión Europea mantener el derecho de voto si demuestran un interés constante en la vida política del Estado miembro del que son nacionales, inclusive a través de una solicitud de mantenerse inscrito en el censo electoral.

La posibilidad de exigir de los ciudadanos una solicitud de mantenerse inscrito en el censo electoral debería entenderse sin perjuicio de la posibilidad, para los Estados miembros, de exigir a sus ciudadanos la renovación periódica de la solicitud para confirmar que mantienen el interés³⁴.

En los casos en que los Estados miembros permitan a sus nacionales residentes en otros Estados miembros mantener el derecho de voto en las elecciones nacionales mediante la solicitud de mantenerse inscritos en el censo electoral, estos Estados miembros podrán

³³ Los ciudadanos de los Estados miembros privados del derecho de voto podrían adquirir este derecho en algunos o todos los Estados miembros, pero esto no estaría garantizado para los ciudadanos de los 23 Estados miembros no privados del derecho de voto.

³⁴ Este es el sistema de Austria, que exige renovar la solicitud cada diez años.

adoptar medidas de acompañamiento proporcionadas, como la renovación periódica de la solicitud.

A fin de reducir la carga de los ciudadanos en el extranjero, la presentación de las solicitudes de inscripción o de mantenimiento de la inscripción en el censo electoral deberá ser posible por vía electrónica.

Los Estados miembros que permitan a sus nacionales residentes en otro Estado miembro mantener el derecho de voto en las elecciones nacionales mediante una solicitud de mantenerse inscritos en el censo electoral o la renovación de la misma deberían garantizar la posibilidad de presentar todas las solicitudes pertinentes por vía electrónica.

Por último, es importante garantizar una información adecuada a los ciudadanos que se trasladan o residen en otro Estado miembro acerca de las condiciones en que pueden conservar sus derechos de voto. Esta información puede transmitirse mediante folletos, emisiones de radiodifusión e información específica suministrada por consulados, embajadas y organizaciones de expatriados.

Los Estados miembros que prevean la pérdida del derecho de voto en las elecciones nacionales de sus nacionales que residan en otro Estado miembro, deberían informar a estos, con los medios adecuados y de forma oportuna, de las condiciones y modalidades prácticas para mantener el derecho de voto en las elecciones nacionales.

Visión a largo plazo

Esta reflexión para reforzar la participación política de los ciudadanos de la UE tratando las consecuencias de la denegación del derecho de voto no debería ser óbice para una reflexión a largo plazo sobre cómo suplir las carencias en materia de participación en el ámbito nacional y, en su caso, regional, de los ciudadanos de la UE que viven en otro Estado miembro. De hecho, el reconocimiento del derecho de voto en el país de acogida también se presenta en los debates actuales como una contribución a la mejora de la participación política de los ciudadanos de la UE privados de un derecho de voto que no pueden ejercer en ningún lugar de la UE.

Obviamente, se trata de una cuestión más amplia— que contribuirá a la plena efectividad del derecho de todos los ciudadanos a participar en la vida democrática de la Unión, y permitirá a los ciudadanos de la UE que circulan libremente integrarse mejor en sus países de acogida y reforzar la ciudadanía de la UE.

Tal como se anunciaba en el Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2013, es conveniente examinar este asunto en el contexto de la próxima reflexión más amplia sobre el futuro de la UE.

6. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta el diálogo político sobre la denegación del derecho de voto con todas las partes interesadas, actores institucionales y sociedad civil, y en respuesta a las expectativas de los propios ciudadanos de la UE, manifestadas en las consultas públicas y los diálogos de los ciudadanos sobre el futuro de la UE, la Comisión propone soluciones adecuadas. La justificación de las actuales políticas de denegación del derecho de voto debería revisarse a la

luz de las realidades socioeconómicas y tecnológicas, el estado actual de la integración europea y las tendencias actuales hacia la integración en la participación política. A este respecto, es relevante la función esencial que desempeña la ciudadanía de la UE al permitir que los ciudadanos sean tratados como miembros valiosos e iguales de la comunidad, tanto en sus países de origen como en los países de residencia.

La presente Comunicación define posibles soluciones constructivas que se proponen a los Estados miembros interesados para que las examinen. En la Recomendación que la acompaña, la Comisión propone enfoques integradores y proporcionados de los derechos políticos de los ciudadanos que ejercen el derecho a la libre circulación, partiendo de la premisa de que se permitirá a estos ciudadanos determinar por sí mismos si mantienen un fuerte interés en la vida política de sus países de origen.

Al informar sobre los progresos para realizar efectivamente la ciudadanía de la UE, la Comisión evaluará los progresos realizados al tratar las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la UE que ejercen su derecho a la libre circulación.