

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 27.10.2010
COM(2010) 605 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Informe relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo (Acto 1976 modificado por la Decisión 2002/772/CE, Euratom) y a la participación de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia (Directiva 93/109/CE)

{COM(2010) 603 final}

INFORME DE LA COMISIÓN

Informe relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo (Acto 1976 modificado por la Decisión 2002/772/CE, Euratom) y a la participación de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia (Directiva 93/109/CE)

1. INTRODUCCIÓN

Los derechos políticos de los ciudadanos de la UE consolidan su identidad europea. El derecho de los ciudadanos de la UE a votar en las elecciones municipales y europeas en el Estado miembro en el que han elegido residir es fundamental para su participación en la vida democrática de la Unión.

Las elecciones europeas están reguladas por el Acto 1976¹ Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, modificado por la Decisión 2002/772/CE, Euratom², del Consejo, en la que se establecen algunos principios comunes para todos los Estados miembros, como la obligación de recurrir a la representación proporcional y garantizar que los comicios se celebran un día del mismo periodo de jueves a domingo. La Directiva 93/109/CE³ establece disposiciones detalladas para permitir a los ciudadanos de la UE que participen en las elecciones europeas en el Estado miembro en el que han elegido fijar su residencia⁴. Además de las normas relativas al registro en el censo electoral y a las comprobaciones para prevenir el doble voto y la doble candidatura, la Directiva permite una excepción en el caso de los Estados miembros con un número de residentes nacionales de otro Estado miembro superior al 20 % del conjunto de ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en él⁵. Dieciocho meses antes de cada comicio europeo, la Comisión elaborará un informe sobre las modalidades de aplicación de la excepción. El último informe de la Comisión se aprobó el 20 de diciembre de 2007⁶.

Las elecciones europeas más recientes se celebraron en junio de 2009, momento en el que las disposiciones del Tratado de Niza habían fijado en 736 el número de escaños del Parlamento Europeo. Así pues, en las elecciones de 2009 se eligieron 736 diputados al Parlamento Europeo. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, el número de escaños aumentará hasta 751. El 23 de junio de 2010 el Consejo adoptó las medidas preparatorias necesarias para aplicar estas

¹ El Acto figura anejo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom, de 20 de septiembre de 1976 (DO L 278 de 8.10.1976, p. 5).

² DO L 283 de 21.10.2002

³ Directiva 93/109/CE de 6 de diciembre de 1993 (DO L 329 de 30.12.1993, p.34)

⁴ Los ciudadanos de la UE tienen derecho, con arreglo al artículo 20 del TFUE, a votar y presentarse como candidatos en las elecciones municipales y europeas en el Estado miembro en el que hayan fijado su residencia aunque no sean nacionales del mismo, en las mismas condiciones que los nacionales.

⁵ Estos Estados miembros pueden exigir un periodo mínimo de residencia para ser electores o elegibles a los ciudadanos de la UE nacionales de otro Estado miembro.

⁶ Véase el informe COM(2007)846.

disposiciones⁷. El Tratado de Lisboa también introdujo una modificación por lo que se refiere a la definición de la composición del Parlamento Europeo. En lo sucesivo se estipula que estará compuesto por «representantes de los ciudadanos de la Unión»⁸ en lugar de por «representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad»⁹.

El informe sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 2009 acompaña y sirve de base al informe *EU Citizenship Report 2010: Dismantling the obstacles to EU citizens' rights*, centrado en los problemas a que siguen enfrentándose los ciudadanos, en particular a la hora de ofrecer bienes y servicios a través de las fronteras internas, y en las formas de abordar dichos problemas.

El objetivo del informe es evaluar el ejercicio y respeto de los derechos electorales de los ciudadanos de la UE en las elecciones al Parlamento Europeo de 2009. En primer lugar, valora el nivel de sensibilización con respecto a las elecciones y los derechos asociados, las medidas adoptadas por los Estados miembros y por las instituciones de la UE a este respecto y la participación real en las elecciones. En segundo lugar, estudia la transposición y aplicación de la legislación de la UE en este ámbito por parte de los Estados miembros. Por último, el informe destaca las medidas a adoptar para mejorar la participación y garantizar el respeto de los derechos electorales de los ciudadanos de la UE.

Este informe se suma a encuestas recientes del Eurobarómetro, al resultado de una consulta pública concluida el 15 de junio de 2010, a una conferencia que, con el título «Derechos de los ciudadanos de la UE: cómo avanzar», tuvo lugar los días 1 y 2 de julio de 2010, a la información suministrada por expertos electorales de los Estados miembros y a la evaluación de la transposición y la aplicación del Acto 1976 y de la Directiva 93/109/CE en los Estados miembros realizada por la Comisión.

2. SENSIBILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES

2.1. Índice de participación general y acción para favorecer la participación

El índice de participación ha seguido disminuyendo a un ritmo constante desde que se celebraron las primeras elecciones europeas directas en 1979. A comienzos de 2009, los datos del Eurobarómetro revelaban que tan solo el 34 % de los ciudadanos de la UE estaban seguros de votar en las elecciones europeas.

Confrontados con el bajo índice de participación, el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión hicieron de las elecciones la principal prioridad interinstitucional en materia de comunicación para 2009 y decidieron elevar el grado de sensibilización con respecto a las elecciones europeas de acuerdo con el acuerdo político «Comunicar Europa en asociación»¹⁰. La Comisión desempeñó un papel activo a la hora de llamar la atención sobre la importancia de las elecciones europeas de 2009¹¹. Complementó la campaña del Parlamento Europeo con más de un millar

⁷ Véase el documento 11192/10 del Consejo de la Unión Europea.

⁸ Artículos 14, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea.

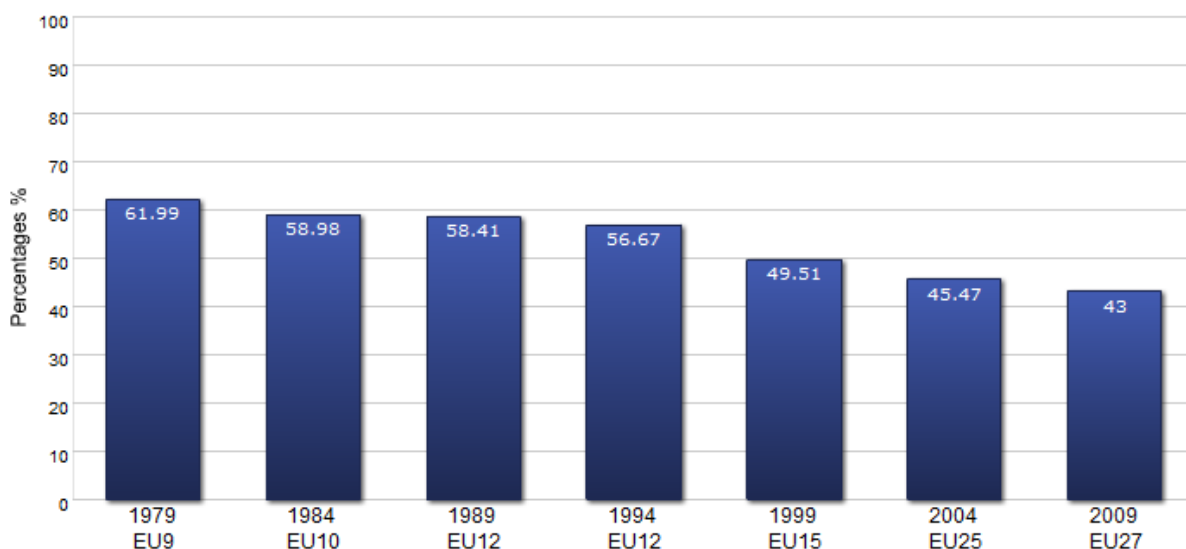
⁹ Artículo 189 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

¹⁰ El acuerdo político «Comunicar Europa en asociación» se firmó el 22 de octubre de 2008.

¹¹ Informe – *European Elections 2009 Awareness Raising Activities of the European Commission*:

de actividades y actos que movilizaron todas las plataformas posibles de comunicación. Se realizaron esfuerzos especialmente dirigidos a las mujeres, los jóvenes y a los electores que se incorporaban por primera vez al censo electoral, señalados como los grupos más reticentes a participar en las elecciones europeas según las encuestas de opinión llevadas a cabo durante la campaña. Las actividades de campaña de la Comisión utilizaron los medios audiovisuales y medios nuevos, e incluyeron una campaña en la MTV y el proyecto de blog «*THINK ABOUT IT*». Se distribuyeron distintos tipos de folletos que explicaban la forma en la que la UE participa en ámbitos que afectan a la vida diaria de los ciudadanos, como el titulado «Una Europa para las mujeres», y vio la luz una publicación específica con el título «¿Por qué votar en las elecciones al Parlamento Europeo?». La actividad de campaña también utilizó actos públicos ya existentes y se dirigió a redes destinatarias ya establecidas como la red europea de Cámaras de la Mujer. Estas acciones, junto con debates y actos públicos organizados por las Representaciones de la Comisión Europea dirigidos al público general, han dado resultados positivos en términos de la percepción de la UE por parte de los ciudadanos.

Aunque el grado de conocimiento de la campaña lanzada por la UE haciendo un llamamiento a la participación es positivo (67 %), su impacto sobre el índice de participación parece ser limitado. El índice de participación general fue del 43 % en comparación con el 45 % de 2004, lo que confirma la tendencia a la baja. La caída del índice de participación en las elecciones de 2009 es, no obstante, relativamente pequeña.



Fuente: www.europarl.europa.eu

La Comisión también llevó a cabo una encuesta pública post-electoral¹² para medir las posibles variables en el aumento de la participación. Las principales tres medidas que podrían impulsar la motivación de los ciudadanos son: una mayor información sobre el impacto de la Unión Europea en la vida diaria de los ciudadanos (84 %), más

12

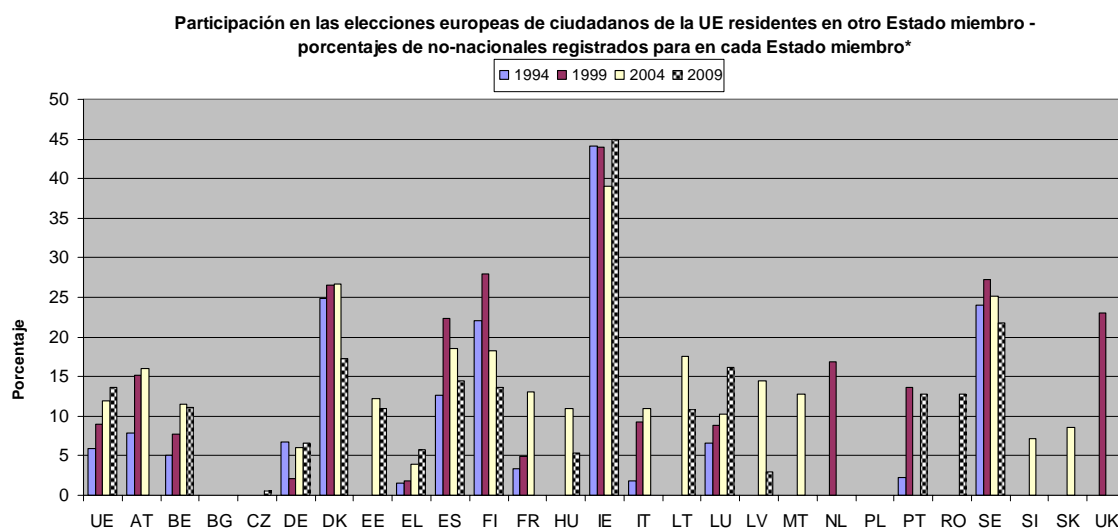
http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european_elections/report_european_elections_2009.html.
Flash del Eurobarómetro nº 292.

información sobre los programas y objetivos de los candidatos y de los partidos del Parlamento Europeo (83 %) y más información sobre las elecciones al Parlamento Europeo (80 %). La mayoría de los encuestados de cada Estado miembro apoyó estas tres sugerencias, haciéndolas las más populares. El 61 % de los encuestados estaba de acuerdo en que era más probable que participara en las elecciones si éstas se celebraban el mismo día en toda la Unión.

2.2. Sensibilización y participación de los ciudadanos de la UE en el Estado miembro de residencia

Las estadísticas indican que cada vez es mayor el número de ciudadanos de la UE en edad de votar que residen en un Estado miembro del que no son nacionales. Por ejemplo, en España el número de ciudadanos de la UE no nacionales con edad de votar pasó de 700 000 en 2004 a casi 2 millones en 2009, y en Chipre de 45 000 a 77 000. A la luz de las estadísticas, es posible concluir que los derechos políticos de los ciudadanos de la UE son cada vez más importantes, en paralelo con el ejercicio cada vez más amplio del derecho de libre circulación y residencia.

El aumento del electorado también se confirma por lo que se refiere al registro en el censo electoral de los Estados miembros de residencia. En comparación con comicios anteriores, en 2009 aumentó el número de ciudadanos de la UE registrados en el censo electoral de su Estado de residencia en casi todos los Estados miembros. Por ejemplo, en Francia este número pasó de 145 000 en 2004 a más de 200 000 en 2009, en España de 130 000 a 284 000 y en la República Checa de 99 a 703 en 2009. Según datos proporcionados por los Estados miembros, en el conjunto de la UE la proporción de ciudadanos con residencia en otro Estado miembro y registrados en el censo de dicho Estado para votar en las elecciones europeas de 2009 alcanzó el 11,6 %¹³, frente al 5,9 % de 1994, cuando se aprobó la Directiva.



*Algunos Estados miembros no pudieron suministrar información. La participación en Irlanda en 2009 fue del 61%.

¹³

Estas cifras se desprenden de los datos suministrados por la mayoría de los Estados miembros. No obstante, la Comisión no dispone de suficiente información sobre el número de ciudadanos de la Unión que reside en Bulgaria, Eslovenia, Eslovaquia, Francia, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia y el Reino Unido.

Al mismo tiempo, en algunos Estados miembros, aun cuando se registró un incremento del número de ciudadanos en edad de votar con residencia en su territorio, el índice de registro en el censo en 2009 no aumentó en la misma proporción en comparación con 2004. Por ejemplo, la cifra de ciudadanos de la UE no nacionales en edad de voto con residencia en Dinamarca pasó de 58 148 en 2004 a 96 783 en 2009 (aumento del 66 %). Sin embargo, el número de quienes se registraron en el censo electoral aumentó sólo de 15 572 a 16 776 (7 %). En Lituania, el número de ciudadanos de la UE no nacionales en edad de votar con residencia en el país aumentó en casi un 80 % de 2004 a 2009, mientras que el número de los que también se registraron en el censo aumentó solo en un 10 %.

Son varias las razones que explican el hecho de que, a pesar de ser cada vez más numerosos, los ciudadanos de la UE que viven en otro Estado miembro no hacen un mejor ejercicio de su derecho de voto en las elecciones europeas. En primer lugar, hay una tendencia general al descenso de la participación electoral, incluida la de los ciudadanos que residen en su Estado miembro de origen, que tiene razones específicas. Otro factor es el grado de conocimiento de los ciudadanos de sus derechos políticos, lo que es una condición previa para la participación en la vida política del Estado miembro en el que residen. La encuesta del Eurobarómetro llevada a cabo en 2010 muestra un incremento significativo del grado de conocimiento en comparación con años anteriores¹⁴, pero sigue habiendo margen de mejora. Mientras que en 2007 tan solo el 54 % de los participantes sabía que los ciudadanos de la UE no nacionales tienen derecho a votar en el Estado miembro de residencia en las elecciones europeas, el porcentaje pasó al 69 % en 2010. Por lo que se refiere a los Estados miembros por separado, el 79 % de los irlandeses, el 76 % de los españoles y el 75 % de los letones conocían este derecho, los índices más altos de todos los Estados miembros.

Los índices de participación en las elecciones europeas en los Estados miembros de residencia también pueden verse influidos por el hecho de que, dado que está prohibida la doble votación, los ciudadanos de la UE deben elegir votar en su Estado miembro de origen o en el Estado miembro al que se han trasladado (lo que supone votar por distintas listas de candidatos). La encuesta del Eurobarómetro reveló una gran división del electorado por lo que se refiere a los candidatos y a las listas que prefieren para las elecciones europeas. Alrededor del 44 % dijo que, si viviera en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad, preferiría votar por las listas de ese Estado miembro, mientras que un porcentaje similar (46 %) indicó que preferiría ejercer su derecho de voto en su Estado miembro de origen.

Las estadísticas indicativas de que se dispone en relación con la participación en las elecciones europeas de 2009 parecen confirmar las conclusiones de la encuesta pública. En algunos casos, la mayoría de los nacionales de un Estado miembro determinado con residencia en otro Estado miembro prefería votar por las listas del Estado miembro de origen. Es el caso de los nacionales españoles, 36 294 se registraron para votar en el Estado miembro de residencia, pero 68 008 decidieron votar por las listas españolas. En otros casos, la mayoría de los nacionales prefirió registrarse para votar por las listas del Estado miembro de residencia. En el caso de Polonia, por ejemplo, 51 344 nacionales polacos se registraron para votar las listas

¹⁴ La anterior encuesta se llevó a cabo en 2007: Flash de Eurobarómetro nº 213.

del Estado miembro de residencia, frente a los tan sólo 10093 que eligieron votar por las listas polacas.

La legislación de la UE no solo permite a los ciudadanos de la UE no nacionales votar en las elecciones europeas en el Estado miembro de residencia, sino también presentarse como candidatos en dichas elecciones en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro. No parece que un gran número de ciudadanos ejerza este derecho, como demuestra el hecho de que en las elecciones de 2009 tan sólo se presentaran como candidatos 81 ciudadanos en sus Estados miembros de residencia respectivos (en 1999 hubo 62 candidatos no nacionales y 57 en 2004). El capítulo 3.2 del presente informe pasa revista a algunos de los obstáculos al ejercicio de este derecho.

2.3. Acciones de información para fomentar la participación de los ciudadanos de la UE en las elecciones en el Estado miembro de residencia

La Directiva obliga a los Estados miembros a informar a los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros de cómo ejercer su derecho de voto y presentarse como candidato en las elecciones europeas.

Un examen de las medidas adoptadas por los Estados miembros para informar a los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros pone de manifiesto distintos enfoques. En algunos Estados miembros la información está bien enfocada y adaptada a las necesidades específicas de los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros, mientras que en otros casos se llevan a cabo únicamente campañas de información general para las elecciones europeas dirigidas a todo el electorado.

Las mejores prácticas contemplan el envío de cartas individuales a los ciudadanos de la UE no nacionales del país para informarles de las disposiciones que les permiten ejercer sus derechos electorales. Esta práctica se ha extendido desde los últimos comicios y en la actualidad la siguen diez Estados miembros¹⁵.

Los Estados miembros recurren ampliamente a otros medios, como la publicidad en prensa escrita, radio y TV y la información a través de las páginas de Internet de los poderes públicos nacionales.

La Comisión cree que es importante informar a los ciudadanos de la UE de sus derechos y de las medidas adoptadas para fomentar su participación. De acuerdo con el Programa de Estocolmo¹⁶, las instituciones de la UE deben prestar una especial consideración al modo de estimular el voto de los ciudadanos de cara a las elecciones de 2014. Este es el contexto en el que la Comisión, a través del Programa sobre derechos fundamentales y ciudadanía, ofrece a ONG y a otras organizaciones la posibilidad de obtener financiación para proyectos de sensibilización en este ámbito. La Comisión tiene previsto promocionar tales oportunidades de financiación y cubrir acciones dirigidas a la participación de la mujer como electora y candidata. Por último, la Estrategia a favor de la igualdad entre hombres y mujeres 2010-2015, prevé acciones para impulsar la incorporación de la mujer a las listas de candidatos con el fin de mejorar el equilibrio entre sexos en el Parlamento Europeo.

¹⁵ Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania y Luxemburgo.

¹⁶ Documento nº 17024/09 del Consejo de la UE de 2 de diciembre de 2009.

3. TRANSPOSICIÓN Y APLICACIÓN POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA LEGISLACIÓN DE LA UE APLICABLE A LAS ELECCIONES DE 2009

3.1. Balance de los derechos de los ciudadanos de la UE – transposición de la Directiva 93/109/CE

La Directiva 93/109/CE establece que, con el fin de ejercer su derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas en el Estado miembro de residencia, los ciudadanos de la UE deben solicitar su registro en el censo electoral de dicho Estado miembro. Dado que no está permitido votar ni presentarse como candidato en el Estado miembro de origen y en el de residencia al mismo tiempo, los ciudadanos de la UE no nacionales deben hacer una declaración en la que afirmen que votarán o presentarán su candidatura únicamente en el Estado miembro de residencia. Para evitar el voto o candidatura dobles, los Estados miembros intercambian datos para identificar a los candidatos y votantes registrados tanto en el Estado miembro de residencia como en el de origen. Los candidatos deben presentar también un certificado, entregado por las autoridades del Estado miembro de origen, que demuestre que están en posesión de su derecho de sufragio pasivo. Los Estados miembros tienen la obligación de suministrar información específica a los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros que residan en su territorio sobre las disposiciones detalladas para el ejercicio de su derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones, así como sobre las gestiones realizadas en relación con su solicitud de registro en el censo electoral y para presentarse como candidato a las elecciones.

La Comisión ya ha evaluado la compatibilidad de la legislación nacional con la Directiva en los Estados que eran miembros de la Unión el 1 de mayo de 2004 y ya se adoptaron las medidas necesarias desde el momento de la entrada en vigor de la Directiva en 1994. Informes anteriores sobre la aplicación de la Directiva, publicados en 1998¹⁷ y 2000¹⁸, revisaron el estado de la cuestión y los procedimientos de infracción incoados para garantizar la transposición y aplicación. Dichos procedimientos permitieron la transposición y aplicación correctas de la Directiva en los correspondientes Estados miembros¹⁹.

La reciente evaluación llevada a cabo por la Comisión de la transposición de la Directiva en los Estados que entraron en la Unión después del 1 de mayo de 2004, indica que, en conjunto, se cumplen las condiciones jurídicas que permiten a los ciudadanos de la UE ejercer su derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia. Durante las elecciones de 2009, en diez Estados miembros no hubo obstáculos inmediatos a la participación de los ciudadanos de la UE en las elecciones europeas. No obstante, en dos Estados miembros, Eslovenia y Malta, las condiciones impuestas a los ciudadanos de la UE podrían haber constituido un obstáculo importante para el ejercicio de este derecho. En Eslovenia, los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros accedieron al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas a condición de haber residido al menos cinco años en dicho Estado miembro.

¹⁷ COM(97) 731.

¹⁸ COM(2000) 843.

¹⁹ Se incoaron procedimientos de infracción contra Austria, Bélgica, Alemania, España, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia.

La legislación maltesa aún establece que para registrarse en el censo electoral, los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros deben presentar un «tarjeta de identidad maltesa»²⁰. Además, la autoridad electoral, puede obligar a los ciudadanos de la UE a renovar la declaración que realizaron en el momento de su registro en el censo electoral «cuando lo estime necesario». Por consiguiente, los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros pueden ver denegado su derecho a participar en las elecciones en Malta aunque ya figuren en el censo electoral.

Además, en una serie de Estados miembros²¹, la legislación nacional impone requisitos adicionales para los ciudadanos de la UE que solicitan su registro en el censo electoral para ejercer su derecho al sufragio activo o pasivo, como el de presentar un documento de registro que pruebe la residencia o la obligación de renovar el registro en el censo para cada comicio europeo. Tales requisitos son también contrarios a la Directiva.

Por último, una serie de Estados miembros parecen no haber transpuesto correctamente la obligación de suministrar información a los ciudadanos sobre las disposiciones detalladas para el ejercicio del derecho de sufragio activo o pasivo en las elecciones²². No dar suficiente información a los ciudadanos es una de las razones de la baja participación en las elecciones.

3.2. Obstáculos a que se enfrentan los ciudadanos de la UE que desean fundar o afiliarse a partidos políticos en los Estados miembros en los que residen y de los que no son nacionales

Otro obstáculo a la participación de los ciudadanos de la UE en las elecciones europeas lo constituyen las restricciones a la afiliación a partidos políticos y las condiciones para la fundación de un partido político.

El derecho a presentarse como candidato en las elecciones está estrechamente vinculado con la pertenencia a partidos políticos. Los candidatos, en la mayoría de los casos, forman parte de las listas que presentan los partidos políticos con sus miembros. La legislación de los Estados miembros que limita la afiliación a los partidos políticos a los nacionales del país impide a otros ciudadanos de la UE presentarse a las elecciones europeas como miembros de partidos políticos. Por consiguiente, los ciudadanos no nacionales de la UE sólo pueden presentarse a las elecciones como independientes o como candidatos presentados por organizaciones distintas de los partidos políticos, en consonancia con las disposiciones nacionales en vigor. Tal legislación significa que las condiciones para el ejercicio de este derecho no son las mismas para los no nacionales que para los nacionales.

Además, en los casos en los que los ciudadanos de la UE no tienen reconocido el derecho a fundar un partido político en el Estado miembro de residencia pero sí el de afiliarse a uno ya existente, tampoco pueden presentarse por plataformas que no estén representadas por los partidos existentes.

²⁰ La Directiva 2004/38/CE abolió los permisos de residencia para los ciudadanos de la UE y los sustituyó por certificados de registro.

²¹ Bulgaria, República Checa, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Malta, Rumanía y Eslovenia.

²² Estos requisitos han sido transpuestos correctamente solo en la República Checa, Chipre, Estonia y Lituania, a parte de en los Estados miembros de la UE12.

La evaluación de la legislación nacional pone de relieve que en la República Checa, Lituania y Polonia los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros no tienen derecho a fundar partidos políticos o a afiliarse a los partidos existentes. Es preciso señalar que, a pesar de esta restricción, los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros no se ven privados por completo del derecho de sufragio pasivo. En la República Checa y en Lituania los partidos políticos pueden presentar también en sus listas candidatos independientes. En Polonia, además de los partidos políticos, un grupo de votantes tiene derecho a presentar candidatos independientes. No obstante, en virtud de dicha legislación, los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros no pueden ejercer su derecho a presentarse como candidatos en las mismas condiciones que los nacionales.

En Bulgaria, España, Eslovaquia, Grecia y Letonia, los ciudadanos de la UE de otros Estados miembros tienen derecho a afiliarse a los partidos existentes, pero no a fundar un partido. En Alemania y Finlandia se fija una cuota de ciudadanos nacionales para fundar un partido político, por lo que los ciudadanos de la UE solo pueden fundar partidos políticos en asociación con nacionales de estos dos Estados miembros.

3.3. Publicación de los resultados electorales — transposición y aplicación del Acto 1976

El Acto 1976 sobre la elección de los miembros del Parlamento Europeo fue modificado por última vez mediante la Decisión 2002/772/CEE, que introdujo los principios comunes para la organización de las elecciones, actualmente aplicables. No se dispone de ningún informe de transposición de este Acto desde su modificación en 2002.

La evaluación de la Comisión indica que la transposición global del Acto está a punto de concluirse en la mayoría de los Estados miembros. El único punto importante es la falta de transposición del artículo 10, apartado 2, por el que se prohíbe la publicación anticipada de los resultados electorales, es decir, antes de que concluyan los escrutinios en todos los Estados miembros. Doce Estados²³ miembros parecen no haber incorporado correctamente este requisito a su legislación nacional. A excepción de los Países Bajos, ninguno de estos Estados miembros anticipó la publicación de los resultados. No obstante, no hay garantía legal de que no lo vayan a hacer en el futuro.

El propósito de este artículo es garantizar que la publicación anticipada de los resultados en un Estado miembro no influya en modo alguno en el voto de otros Estados miembros en los que los colegios electorales sigan abiertos con el fin de garantizar la libertad de sufragio, un principio democrático de obligado cumplimiento en las elecciones al Parlamento Europeo en virtud del artículo 1, apartado 3, del Acto 1976.

²³ Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Italia, Países Bajos, Polonia, Rumanía, Suecia y Reino Unido.

3.4 Evolución de la jurisprudencia de la UE

En dos sentencias recientes en relación con las elecciones europeas, el Asunto Gibraltar (C-145/04, *España contra el Reino Unido*) y el Asunto Aruba (C-300/04, *Eman en Sevinge*), el Tribunal de Justicia Europeo destacó que, si bien los Estados miembros pueden, a su discreción, regular aquellos aspectos del procedimiento electoral de las elecciones al Parlamento Europeo (PE) que no están armonizados a nivel de la UE, deben respetar los principios generales de la legislación de la UE, bajo control del Tribunal de Justicia. En su sentencia del asunto Gibraltar, el Tribunal explicó que la legislación de la UE no impide a un Estado miembro ampliar la base electoral más allá de sus propios ciudadanos y de los ciudadanos de la UE que residen en su territorio a otras categorías definidas de personas que tengan estrechos vínculos con él. Del mismo modo, en su sentencia del Asunto Aruba, el Tribunal indicó que la legislación de la UE no impide a un Estado miembro negar el derecho de voto en las elecciones al PE de sus propios ciudadanos que no residan en su territorio. No obstante, los Estados miembros están obligados a respetar la legislación de la UE, incluidos sus principios generales. Ello incluye en particular el principio de igualdad de trato y de no discriminación.

4. ESFUERZOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE LA UE A PARTICIPAR EN LA VIDA DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN

4.1. Transposición de la Directiva 93/109/CE y del Acto 1976

La Comisión ha acelerado sus esfuerzos para garantizar la transposición y correcta aplicación de la Directiva 93/109/CE. Sobre la base de las conclusiones de la evaluación de la legislación nacional, la Comisión está adoptando las medidas necesarias para garantizar la eliminación de los obstáculos al ejercicio de los derechos electorales y el respeto de la obligación de todos los Estados miembros a informar a los ciudadanos de sus derechos. La Comisión ha considerado también prioritaria la necesidad de eliminar los obstáculos que impiden a los ciudadanos ejercer sin restricciones el derecho a presentarse como candidato en las elecciones europeas en los Estados miembros de residencia y se están adoptando las medidas necesarias para garantizar la libertad de dichos ciudadanos a afiliarse a partidos políticos en el Estado miembro de residencia. Por lo que se refiere a la transposición del Acto 1976, la Comisión está adoptando las medidas necesarias para garantizar la aplicación del artículo 10, apartado 2.

4.2. La prevención del voto doble — esfuerzos por mejorar el mecanismo actual

Dado que el mecanismo de prevención del voto doble y de la doble candidatura²⁴ en vigor se considera deficiente, la Comisión adoptó una propuesta de modificación de la Directiva en 2006. La propuesta tiene por fin simplificar el sistema y hacerlo más efectivo: en particular incluye la sustitución del mecanismo *ex ante* actual por comprobaciones *ex post* de los votos emitidos, así como la aplicación de sanciones

²⁴

El mecanismo consiste en intercambiar datos entre los Estados miembros sobre los ciudadanos de la UE registrados en el censo del Estado miembro de residencia. El Estado miembro de origen debe eliminar de su censo electoral (o evitar que voten por otros medios) a los electores cuyos datos han sido enviados por el Estado miembro de residencia.

más duras. La propuesta sigue estando pendiente ante el Consejo debido a la suspensión de las conversaciones en 2008.

Por lo tanto, el mecanismo en vigor se volvió a usar en las elecciones de 2009. A pesar de todo el trabajo preparatorio para dichas elecciones, no se registraron mejoras importantes y se volvieron a producir los problemas registrados en elecciones anteriores. La falta de armonización de los calendarios electorales y las diferencias en los datos utilizados en los Estados miembros para identificar a los votantes hacen que la información enviada por los Estados miembros de residencia a los Estados miembros de origen a menudo no pueda utilizarse. Por lo tanto, no se logra el propósito del mecanismo, es decir, la eliminación de las listas en el Estado miembro de origen de los electores registrados en el Estado miembro de residencia.

Debido a estas dificultades, fueron muchos los ciudadanos de la UE no nacionales que no pudieron ser identificados con el mecanismo de intercambio de información. Por ejemplo, las autoridades checas identificaron únicamente a 2 500 personas de entre los nacionales checos notificados por otros Estados miembros por falta de datos; en Irlanda sólo fueron identificados 208 nacionales de un total de 4 795 notificados y en Portugal se identificó únicamente a 38 619 nacionales de los 83 556 notificados.

La Directiva solo obliga a registrar un número limitado de datos del ciudadano de la UE no nacional en el momento de su inscripción en el censo electoral²⁵. La Directiva no requiere la fecha de nacimiento, que es necesaria en la mayoría de los Estados miembros para identificar a sus nacionales en las listas electorales. Hay que concluir que la lista de datos que la actual Directiva obliga a introducir no es suficiente para que el mecanismo funcione correctamente.

Por lo que se refiere al calendario, la Directiva solo prevé que los datos se envíen «con suficiente antelación a los comicios». No obstante, en términos generales, en muchos casos la información enviada por un Estado miembro llega demasiado tarde para que el otro la pueda procesar²⁶. Por ejemplo, las autoridades griegas no procesaron ninguno de los datos enviados por los Estados miembros de residencia de nacionales griegos dado que los datos se recibieron después del 3 de marzo de 2009, momento en el que ya se había cerrado el censo electoral en dicho Estado miembro. La falta de un calendario común para el registro de los votantes y el envío de los datos puede considerarse un obstáculo para el funcionamiento del mecanismo.

Otros obstáculos identificados por los Estados miembros incluyen el envío de la información a través de un gran número de organismos descentralizados en lugar de a través de un punto de contacto único, los problemas de acceso a los datos enviados por medios electrónicos y protegidos por distintos instrumentos de seguridad y el tratamiento de grandes cantidades de notificaciones enviadas en papel.

A la luz de las dificultades con el mecanismo que persistieron en las elecciones de 2009, la Comisión está estudiando las distintas posibilidades de mejorar la situación,

²⁵ El artículo 9 establece: nombre, nacionalidad, dirección y localidad en el Estado miembro en el que el ciudadano estuvo registrado por última vez.

²⁶ Han señalado este problema Lituania, Hungría, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Grecia, Francia e Irlanda.

incluida la retirada de su propuesta de 2006 y su sustitución por una versión modificada. Deben cumplirse dos condiciones: la necesidad de mejorar la eficiencia a la hora de detectar el doble voto para garantizar la legitimidad de las elecciones y la necesidad de establecer un sistema sencillo que no constituya una carga administrativa desproporcionada en relación con el problema y el alcance del doble voto. Un mecanismo más eficiente requeriría un mayor número de normas comunes, en particular por lo que se refiere a los calendarios electorales y a los datos que deben recogerse. Los próximos pasos deberán tener en cuenta el calendario de la reforma del Parlamento Europeo, que podría influir en las disposiciones de la Directiva 93/109/CE.

4.3. Modificación del Acto 1976 (iniciada por el PE) — Contribución de la Comisión a la iniciativa del PE

Desde 2007 el Parlamento Europeo ha venido abordando el tema de la baja participación de los ciudadanos de la UE en las elecciones europeas²⁷. El objetivo de los debates es la introducción de nuevos principios comunes en los procedimientos electorales para acercar a los ciudadanos al proceso de toma de decisiones y fortalecer la dimensión europea de estas elecciones. Dicho objetivo deberá alcanzarse mediante la introducción de nuevos elementos en las elecciones europeas como la lista de la UE, en la que todo el territorio de la Unión constituiría una circunscripción electoral de la que saldría un número fijo de miembros del PE que se sumaría a los 751 establecidos en la actualidad por el Tratado. Las listas transnacionales deberían incrementar el papel de los partidos políticos a nivel europeo y orientar las campañas hacia temas que vayan más allá de los intereses nacionales y destaquen las cuestiones y debates europeos. Las circunscripciones regionales que deberán crearse en los Estados miembros con poblaciones de más de 20 millones de habitantes deberían permitir acercar las actividades de los miembros del PE a los electores. Algunos partidos políticos europeos están a favor de los programas políticos (plataformas) y otros se decantan por la idea de la designación de un candidato a Presidente de la Comisión Europea que se presente en la lista del partido político europeo único. Corresponde al propio Parlamento Europeo la potestad de poner en marcha los cambios del procedimiento electoral aplicable en todos los Estados miembros²⁸. Aunque la Comisión no tiene asignado un papel formal a este respecto, tiene prevista su contribución mediante la presentación de un estudio concluido en 2010. El estudio identifica aspectos de las disposiciones electorales que podrían servir de nuevos principios comunes. Entre estos figuran la posibilidad de votar por las listas del Estado miembro de origen en el Estado de residencia, la supresión de la actual posibilidad de aplicar un umbral para mejorar las posibilidades de conseguir representación de los partidos más pequeños, la abolición de los depósitos financieros exigidos en una serie de Estados miembros para que un partido político o un candidato independiente puedan presentarse a las elecciones y el adelanto de la fecha límite para el registro de los votantes con el fin de facilitar la comprobación de los votantes registrados por parte de los Estados miembros.

²⁷ Proyecto de informe sobre una propuesta de modificación del Acto 1976 (2007/2207(INI)).
²⁸ Artículo 223, apartado 1, del TFUE.

5. CONCLUSIONES

Cada vez son más los ciudadanos de la UE que ejercen su derecho a desplazarse libremente y que desean hacer uso de su derecho de voto en su Estado miembro de residencia. No obstante, parece que el número de ciudadanos registrados para votar en las elecciones europeas en los Estados miembros en los que viven es más bajo que el electorado potencial, es decir, el número de ciudadanos de la UE en edad electoral que vive en un Estado miembro distinto del de origen. Esto quiere decir que hay margen para incrementar el grado de sensibilización de los ciudadanos por lo que se refiere a sus derechos de voto y para incentivar su participación en la vida democrática de la Unión.

Una información adecuada de los ciudadanos de la UE hará más probable su participación en la vida política. Tras las elecciones al Parlamento Europeo, la Comisión identificó las mejores prácticas que deberían adoptarse de cara a las elecciones de 2014. La Comisión propondrá designar 2012 como Año Europeo de los Ciudadanos también con el fin de sensibilizar sobre las elecciones al Parlamento Europeo. Se espera que ello lleve a una mejor movilización del electorado en 2014.

La Comisión también tiene la intención de seguir ofreciendo financiación para las actividades de ONG y otras organizaciones dirigidas a divulgar los derechos electorales de los ciudadanos e invitar a dichas organizaciones a que utilicen esta financiación.

Además de informar a los ciudadanos sobre sus derechos electorales, unas condiciones jurídicas adecuadas constituyen un requisito previo para el ejercicio de estos derechos. La Comisión está estudiando detenidamente el modo en que los Estados miembros han procedido a la transposición de la legislación de la UE pertinente y, cuando proceda, adoptará las medidas necesarias para remediar fallos en la transposición.

Las dificultades con el actual mecanismo para la prohibición del voto en dos Estados miembros en las mismas elecciones europeas, ya identificadas por la Comisión en previas elecciones y abordadas en 2006 mediante una propuesta de modificación, siguen existiendo. La Comisión está estudiando la necesidad de sustituir la propuesta de 2006 por una nueva modificación de la Directiva 93/109/CE. Un mecanismo más eficaz parece necesitar nuevas normas comunes. Al mismo tiempo, cualquier nueva disposición debería ser proporcional al problema y alcance del voto doble.

La Comisión también sigue y, dentro del límite de sus poderes, contribuye a la reflexión en curso en el seno del Parlamento Europeo sobre cómo suscitar un mayor interés entre los ciudadanos. La Comisión apoyará todos los esfuerzos dirigidos a reforzar la dimensión europea de las elecciones y a reformar la forma en que se eligen los miembros del Parlamento Europeo con el fin de acercar los partidos políticos y el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos y fortalecer la base democrática de su funcionamiento.