

DERECHO DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO: REFLEXIONES ACTUALES UNA DÉCADA DESPUÉS DE *MATTHEWS*

Pablo SÁNCHEZ-MOLINA¹

SUMARIO : I.- INTRODUCCIÓN.- II.- ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO: EVOLUCIÓN Y MARCO JURÍDICO.- III.- REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO MATTHEWS.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar del tiempo transcurrido tras la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) derivada del caso *Matthews* (1999)², las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio en la UE sigue gozando, por diversos motivos, de una imperiosa actualidad. El objeto de esta comunicación será tratar de extraer algunas reflexiones una década después del último pronunciamiento, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al respecto. Concretamente, una en clave interna y otra en clave europea. La reflexión en clave interna conectará las consecuencias de esa jurisprudencia con la posibilidad de extender a los residentes en España no comunitarios el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo sin

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

¹ Máster en Derecho Constitucional (CEPC-UIMP), Personal Investigador en Formación (programa de becas de doctorado de “la Caixa”) en la Universidad de Sevilla (US) e investigador del proyecto Votex4e.

² STEDH *Matthews* contra Reino Unido. Sentencia de 18 de febrero de 1999.

necesidad de reformar la Constitución Española. La reflexión en clave europea usará el ejemplo del derecho de sufragio para abordar los posibles escenarios de un necesario «diálogo jurisdiccional» tras las últimas dificultades de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

II. ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO: EVOLUCIÓN Y MARCO JURÍDICO APLICABLE

Con anterioridad a las elecciones de 1979, los representantes europeos eran elegidos directamente por los parlamentos nacionales³. Y es que a partir de la entrada en vigor del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo, por sufragio universal directo, se ha ido buscando la confección de un procedimiento electoral uniforme para sus elecciones, con el claro objetivo de que las Comunidades Europeas, primero, y la actual Unión Europea se fundamentase sobre las bases de la democracia representativa y el pluralismo político con la finalidad de dotar a la unión de Estados, en general, y al Parlamento Europeo, en particular, de una incipiente legitimidad democrática⁴.

A modo de recorrido histórico, algunos de los momentos más relevantes en la evolución de las elecciones al Parlamento Europeo hacia la búsqueda de la legitimidad democrática de origen, transformación que en ningún caso ha finalizado, son los siguientes:

En primer lugar, se encuentran una serie de informes elaborados por el propio Parlamento Europeo y cuyo fin principal era iniciar el establecimiento de un mínimo común normativo a los Estados miembros en lo que a la celebración de estas elecciones se refiere. A tal efecto encontramos el Proyecto Dehousse (1960), para la

³ A partir de la entrada en vigor, el 1 de julio de 1978, del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo, por sufragio universal directo, aneja a la decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976, DO L 278, 76/787/CECA, CEE, Euratom de 8 de octubre de 1976.

⁴ “La elaboración de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo tiene por objeto reforzar la autoridad política del Parlamento, consolidar su legitimidad democrática con vistas a la realización de una auténtica Unión Europea, y aumentar la conciencia de los ciudadanos de pertenecer a una sociedad europea común.” MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica (2010): “Sistema electoral al Parlamento Europeo” en Pascua Mateo, F. (dir.), *Estado Democrático y Elecciones Libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral*, Madrid, Civitas, Pág. 321.

elección del sufragio universal directo⁵, y el Proyecto Patijn (1975)⁶ que constituyó la base del Acta de Bruselas (1976) relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, previendo un marco jurídico general para los Estados miembros, lo que ha venido a constituir la base de la citada evolución en torno a la armonización del procedimiento electoral⁷.

Tras la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo que tuvieron lugar en junio de 1979, el informe Seitlinger (1982) volvió a abordar los objetivos para lograr un procedimiento electoral uniforme centrándose en la ampliación de la representación proporcional e incluyendo una variante que hasta la fecha no había sido tenida en consideración: que los nacionales de un Estado miembro que residiesen en otro desde hace más de cinco años gozaran del derecho de voto en el país de residencia. Sin embargo, la oposición del Reino Unido en el Consejo impidió que dicha recomendación llegara a buen puerto.

Del mismo modo ocurrió en la legislatura inmediatamente posterior (1984-1989), y ello a pesar del que el Proyecto Boklet (1984)⁸ introdujo un elemento innovador para intentar salvar la oposición británica: la distinción entre uniformidad e identidad a través de la introducción de ciertos elementos esenciales comunes que rigieran el procedimiento de elección sin que se produjese una necesaria equiparación de la normativa de los Estados miembros⁹.

Tras el fracaso de los Proyectos Seitlinger, Boklet y de un grupo de trabajo posterior sobre la materia debido a la falta de consenso, fruto sobre todo de la oposición británica, el Parlamento Europeo, a partir de una resolución de finales de 1992, se centró en intentar lograr un objetivo que, aunque pudiera parecer en un primer momento menos ambicioso, lograra a través de diversas etapas el establecimiento de unos principios básicos en el procedimiento electoral, y así lo muestra el informe De Gucht (1993)¹⁰.

⁵ Informe Dehousse, DO 37 de 2 de junio de 1960.

⁶ Informe Patijn, DO C 32 de 11 de febrero de 1975.

⁷ Ver MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica (2010). Pág. 322.

⁸ No llegó a ser aprobado por el Parlamento Europeo.

⁹ Ver MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica (2010). Pág. 324.

¹⁰ Informe De Gucht, DO C 115 de 26 de abril de 1993.

La primera de las etapas la constituyó la aprobación del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht)¹¹ que instituyó el concepto de ciudadanía europea. A su través, se pretendía un reforzamiento de la unidad de los «pueblos de Europa» mediante la puesta en marcha de un vínculo entre la Unión y sus ciudadanos a modo de unión social que completara a la unión política y económica. Asimismo, una de sus innovaciones más interesantes, en lo que a derecho de sufragio se refiere, fue el establecimiento de la posibilidad de ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo tanto en el estado de origen como en el de residencia (idea iniciada con el informe Seitlinger y articulada, definitivamente, a través de la Directiva 93/109/CE, reformada por la Directiva 2013/1/UE). Dicha vinculación, que continúa en la actualidad, para poder ejercer el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo (así como en las municipales) se separó de la consideración de nacional de un Estado miembro para convertirse en un derecho de los ciudadanos de la Unión Europea¹².

En segundo lugar, el Tratado de Ámsterdam¹³ encauzó el nuevo rumbo dado a partir del Informe De Gucht, al establecer unos principios comunes vinculantes a todos los Estados miembros pero manteniendo, a la vez, las competencias estatales en la materia¹⁴. Y se concretó, tras el informe de Georgios Anastassopoulos¹⁵, en la reforma del Acta Electoral Europea de 1976, a través de una Decisión del Consejo del año 2002¹⁶.

En tercer lugar, el Tratado de Lisboa produjo un cambio sustancial en el mandato de los parlamentarios europeos al pasar a considerarse «representantes de los ciudadanos de la Unión», definición acorde a la introducción de la «ciudadanía europea» (a partir de Maastricht). Y, tras el fracaso de dos informes de modificación

¹¹ Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (entró en vigor el 1 de noviembre de 1993).

¹² Ver MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica (2010). Págs. 325-326.

¹³ Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997 (entró en vigor 1 de mayo de 1999).

¹⁴ El fin del bloqueo existente en el Reino Unido en torno al sistema electoral fue propiciado por el Gobierno Laborista, asistido por el Partido Liberal Demócrata.

¹⁵ Informe sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo, A4-0212/98 de 2 de junio de 1998.

¹⁶ Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anejo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom, DO L 283 de 21 de octubre de 2002.

del Acta (de 2011 y 2012)¹⁷, dentro de la presente legislatura (2014-2019) el Parlamento Europeo ha iniciado un procedimiento de reforma del Acta de 1976 que continúa en la senda de fortalecer la dimensión democrática y transnacional de estas elecciones¹⁸.

En conclusión, a pesar de los trabajos realizados en este sentido, aún no existe una regulación electoral propiamente europea sino que en gran medida es competencia de los Estados miembros, respetando los principios comunes que establece la Unión¹⁹. Esta idea está presente también en una de las cuestiones que se tratan en esta comunicación, la posibilidad de extender el derecho de sufragio en estas elecciones a los no europeos residentes en un Estado.

En cuanto a la legislación europea aplicable a la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones el PE, encontramos, por un lado, una serie de preceptos establecidos en el Tratado de la Unión Europea. En primer lugar, el artículo 9 TUE establece que todos los nacionales de cualquier Estado miembro tienen la consideración de ciudadanos de la Unión Europea. En segundo lugar, a través del artículo 10 TUE se considera al Parlamento Europeo como la cámara de representación directa de los ciudadanos de la Unión (apartado segundo) además de reconocer el derecho de la ciudadanía europea a participar en la vida democrática de la propia Unión Europea (apartado tercero)²⁰. Por último, el artículo 14 TUE además de fijar, en el sentido anteriormente citado, la consideración de los Parlamentarios Europeos como representante de los ciudadanos de la Unión (apartado segundo), hace referencia a algunos elementos imprescindibles en cualquier sistema electoral democrático como es que los representantes europeos sean elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto (apartado tercero).

¹⁷ Informe sobre una propuesta de modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976 (2009/2134 (INI)) A7-0000/2011 de 28 de abril de 2011.

Segundo Informe sobre una propuesta de modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976 (2009/2134 (INI)) A7-0027/2012 de 1 de febrero de 2012.

¹⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea (2015/2035(INL)).

¹⁹ «En la actualidad estamos ante una dualidad normativa». MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica (2010). Pág. 332.

²⁰ «El artículo 10 TUE reconoce a todo ciudadano el derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Sin duda, el Parlamento es la Institución más importante, aunque no es la única, en la que participamos». MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. (2012): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos. Pág. 150.

Asimismo, son de importancia los siguientes preceptos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: arts. 20, 22 y 223 TFUE. El art. 20 TUE hace referencia al concepto de «ciudadanía de la Unión», que corresponde a todos los nacionales de cualquier Estado miembro y dicha condición reconoce, entre otros, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. Íntimamente relacionado con el precepto anterior, el art. 22.2 TFUE reconoce dicho derecho a los ciudadanos europeos que residan en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad y deja a una regulación posterior la concreción para su efectiva realización²¹. Finalmente, el art. 223 TFUE fija la necesidad de elaborar un procedimiento electoral uniforme que, como ha sido indicado, ha sido objeto de regulación posterior a través del Acta de 1976.

Junto con los preceptos establecidos en el TUE y el TFUE, el artículo 39 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) repite, en su apartado primero, lo indicado en el art. 22.2 TFUE: el derecho, de los ciudadanos de la Unión, al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia. Incluyendo, por otro lado, su apartado segundo una serie de criterios fundamentales en las elecciones al PE (en el sentido del artículo 14.3 TUE): sufragio universal, libre directo y secreto. Cabe, por último, indicar la necesidad de interpretación del presente precepto conforme a lo establecido en las Explicaciones sobre la CDFUE²².

Pues bien, tras la constatación de que a pesar de existir una abundante normativa europea, en lo que a elecciones al Parlamento Europeo se refiere, los Estados parte gozan, en la actualidad, de un amplio margen de actuación, en el siguiente epígrafe se tratará de elaborar algunas reflexiones, a la vista de la jurisprudencia europea, sobre

²¹ Directiva 93/109/CE del Consejo de 6 de diciembre de 1993 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, DOCE L 329/34 de 30 de diciembre de 1993.

Directiva 2013/1/UE del Consejo de 20 de diciembre de 2012 que modifica la Directiva 93/109/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, DOUE L 26/27 de 26 de enero de 2013.

²² Aunque, en la práctica, carece de utilidad. Ver Mangas Martín, Araceli (2008): *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Bilbao, Fundación BBVA. Pág. 648.

las consecuencias de dicha apertura tanto en la legislación interna española como en el desarrollo de un hipotético diálogo entre tribunales.

III. REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO *MATTHEWS*

La señora Matthews, residente en Gibraltar, interpuso un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos debido a la imposibilidad de participar en las elecciones al Parlamento Europeo al considerarse, en virtud de la legislación inglesa, que el Acta de 1976, que regula las elecciones al PE, no englobaba a Gibraltar. Ante esta demanda, el TEDH resolvió condenando a Reino Unido por la violación del artículo 3 del Protocolo 1 (relativo al derecho a elecciones libres)²³. En su fundamentación se basó en los siguientes argumentos:

En primer lugar, que una Declaración Británica de 1953 había extendido la aplicación del CEDH a Gibraltar y, por lo tanto, ello incluía al Protocolo núm. 1²⁴. En segundo lugar, en cuanto a la extensión del art. 3 P1 a las elecciones al PE, el Tribunal consideró que la naturaleza del Convenio, como instrumento vivo, debía llevar a una interpretación evolutiva del mismo de acuerdo a las condiciones actuales lo que abarcaría, por lo tanto, a las elecciones al Parlamento Europeo (esta interpretación evolutiva ha constituido un excelente vehículo en la extensión de los derechos convencionales)²⁵.

Asimismo, en tercer lugar, consideró que el PE constituía (y lo sigue haciendo) «la parte de la estructura de la Comunidad Europea que mejor refleja la preocupación de asegurar en el seno de ésta un régimen político verdaderamente democrático» y, en consecuencia, «una parte del cuerpo legislativo de Gibraltar a efectos del artículo 3 del Protocolo núm. 1»²⁶. Por último, el Tribunal entendió que, al afectarse la esencia

²³ STEDH *Matthews* contra Reino Unido. Sentencia de 18 de febrero de 1999. Un análisis de la sentencia puede verse en RODRÍGUEZ, Ángel (2002) “Ordenamiento comunitario y Convención Europea de Derechos Humanos” en CORCUERA ATIENZA, Javier (Coord.): *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson. Págs. 99-118.

²⁴ STEDH *Matthews* contra Reino Unido (§ 30).

²⁵ STEDH *Matthews* (§ 39).

²⁶ STEDH *Matthews* (§ 52 y 54).

misma del derecho, no operaba en este caso la doctrina del margen de apreciación nacional²⁷.

Tras la condena al Reino Unido y a pesar de existir un acuerdo con España para permitir que los ciudadanos Gibraltareños pudieran votar en las elecciones europeas a través de la «Declaración de 18 de febrero de 2002»²⁸, este último Estado miembro recurrió dicha extensión del derecho de sufragio ante el TJCE (actual TJUE) por entender que se había violado tanto el acuerdo bilateral como el Acta de 1976 al considerar que el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo solo podía reconocerse a los ciudadanos de la Unión así como la imposibilidad de incorporar a los electores gibraltareños a una circunscripción existente en Gran Bretaña.

La alegación de España no fue compartida por el TJCE en su pronunciamiento²⁹, al indicar que los *qualifying Commonwealth citizen* residentes en Gibraltar gozaban del derecho de sufragio en las elecciones al PE. Además, y sin necesidad aparente (aunque quizás influido por el pronunciamiento de Estrasburgo, ver III. b. en lo relativo al diálogo jurisdiccional) el TJCE permitió una hipotética extensión de este derecho a los extranjeros residentes en un Estado miembro³⁰.

De este doble procedimiento ante las jurisdicciones de Estrasburgo y Luxemburgo pueden extraerse dos reflexiones: una en clave interna, que afecta al ordenamiento jurídico español, y otra internacional, que atañe al diálogo entre tribunales.

a. Reflexión en clave interna

²⁷ STEDH *Matthews* (§ 64 y 65). Un análisis sobre la doctrina del margen de apreciación en este derecho puede verse en SÁNCHEZ-MOLINA, PABLO (2014): “El margen de apreciación nacional en las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas al derecho a elecciones libres” en *Estudios de Deusto*, enero-junio 2014, págs. 371-386.

²⁸ «en el acta de la reunión del Consejo de 18 de febrero de 2002 se hizo constar la siguiente Declaración del Reino Unido, que reflejaba un acuerdo bilateral celebrado entre dicho Estado miembro y el Reino de España». STJCE Caso España contra Reino Unido (§ 12).

²⁹ STJCE Caso España contra Reino Unido. Sentencia de 12 de septiembre de 2006.

³⁰ El Tribunal de Luxemburgo fue desgranando esta idea a lo largo de la sentencia: «dichas disposiciones no excluyen, en sí mismas, que a una persona que no tenga la condición de ciudadano de la Unión [...] se le reconozca el derecho de sufragio activo y pasivo» (§70); «la extensión hecha por un Estado miembro del derecho de voto en esas elecciones a personas distintas de sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión que residen en su territorio únicamente afecta a la identidad de los representantes elegidos en dicho Estado miembro y no tiene repercusión ni en la identidad ni en el número de los representantes elegidos en los demás Estados miembros» (§ 77); «la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo es competencia de cada Estado miembro, dentro del respeto del Derecho comunitario» (§ 78).

La reflexión en clave interna se nos presenta como una paradoja al resultar más sencillo, desde el constitucionalismo español, que los extranjeros³¹ puedan llegar a ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo y, por lo tanto, más complejo que dicha circunstancia pueda darse en las elecciones a las Cortes Generales o en las municipales³². Esto se debe, principalmente, a la regulación constitucional. El artículo 13.2 CE limita a los «españoles» el ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 23 CE, estos son, el derecho «a participar en los asuntos públicos» y el derecho «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos»³³. Asimismo, este precepto incluye una excepción: «salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o por ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales». Además, es necesario apuntar que, en principio, el artículo 13.2 CE solo afectaría a las elecciones a las Cortes Generales y municipales, debido a que estas son las únicas a las que nuestra Carta Magna hace referencia³⁴. Por todo ello, como es bien sabido, para otorgar a los extranjeros el derecho de sufragio en las elecciones generales sería necesario reformar el artículo 13.2 CE, del mismo modo que ocurriría en el supuesto de extensión de este derecho a todos los extranjeros en las elecciones municipales. En este sentido, y a la vista de que las posibilidades de firmar más acuerdos de reciprocidad con otros Estados parte son muy reducidas, una extensión del derecho en estos comicios pasaría por la supresión de esta condición recogida en el citado precepto constitucional³⁵.

³¹ Con el término «extranjeros» se está haciendo referencia a los residentes en España que no son ciudadanos de la Unión Europea. Un estudio muy completo sobre la ciudadanía en la UE puede verse en SHAW, Jo (2007): *The transformation of citizenship in the European Union. Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge, Ed. Cambridge.

³² Al igual que en las elecciones al Parlamento Europeo, la Constitución Española no establece ninguna disposición acerca de las elecciones en las Comunidades Autónomas debido a que, como es sabido, la constitución territorial quedó muy abierta tras los debates parlamentarios de 1978 para evitar romper el consenso constitucional. Es por ello que su regulación aparece recogida en los diferentes Estatutos de Autonomía.

³³ Este último es permitido a los extranjeros siempre que no se trate de personal funcionario. Ver RODRÍGUEZ, Ángel y SÁNCHEZ-MOLINA, Pablo (2016) “Residencia y derechos de participación” en ECHEZARRETA (Coord.): *La residencia de los gerontoinmigrantes, derechos y obligaciones de los jubilados extranjeros en los lugares europeos de retiro*, Valencia, Tirant lo Blanch.

³⁴ En los arts. 68 y 69 CE, así como en el propio artículo 13.2 CE en lo que a criterios de reciprocidad en lo que a las elecciones municipales se refiere.

³⁵ O, por el contrario, por una interpretación restrictiva del criterio de reciprocidad que permitiese desligar la titularidad del derecho de la existencia de dichos acuerdos y vinculándolos, por el contrario, a otros principios superiores del ordenamiento jurídico español. Ver Naranjo de la Cruz, Rafael (2016): “El derecho de voto de los extranjeros no comunitarios en las elecciones municipales: una propuesta de avance dentro del orden constitucional vigente” en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, en prensa.

Por el contrario, y de aquí la paradoja, para ampliar la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones al PE solo sería necesaria una reforma de los arts. 210 y 210 bis LOREG³⁶. Esto se debe, como ha sido indicado, al hecho de que estos comicios no aparecen regulados constitucionalmente y, por lo tanto, bastaría una reforma de la LOREG, esto es, de una de las normas que configuran el bloque de constitucionalidad.

Una prueba de ello lo constituye la reforma del Art. 13.2 CE, de 27 de agosto de 1992, propiciada por la aprobación del art. 8 B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea por el Tratado de Maastricht, que permitió el derecho al sufragio, activo y pasivo, en las elecciones municipales a los ciudadanos europeos residentes en un Estado parte distinto al de su nacionalidad³⁷. Y que, por el contrario, no fue necesaria realizar para introducir el apartado siguiente, art. 8 B. 2 del TCCEE que introducía un derecho equivalente pero en lo que a elecciones al Parlamento Europeo se refiere³⁸.

Resulta importante destacar que, a pesar de la candente actualidad del debate sobre una posible reforma electoral, la cuestión de la posible extensión del derecho de sufragio a los no nacionales en los distintos procedimientos electorales que se sustancian en nuestro país no se encuentra en las primeras posiciones de salida (a diferencia de otras como el incremento de la proporcionalidad, la apertura de las listas electorales o, incluso, la implementación de una regulación que precise determinados aspectos en lo que a democracia interna de los partidos políticos se refiere). Sin

³⁶ El título VI de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General establece una serie de disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento Europeo.

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

³⁸ Art. 8. B. 2: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 138 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1993, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro».

embargo, no puede descartarse, a nuestro parecer, que, una vez que dicha reforma se encuentre en fase de tramitación, pudiera incluirse alguna modificación en dicho sentido.

b. Reflexión en clave europea

En cuanto a la segunda reflexión objeto de esta comunicación, tomamos ahora la cuestión del derecho de sufragio al PE y los pronunciamientos respectivos del TEDH y el TJUE que ya se han mencionado para plantearnos los caminos a seguir en la relación futura entre ambos Tribunales. El dictamen vinculante del Tribunal de Justicia sobre el proyecto de acuerdo de adhesión de la UE al CEDH ha mostrado las dificultades que presenta la posibilidad de que dicha adhesión se llevara a cabo, al menos, a corto plazo³⁹. Y ello a pesar de que desde el año 2010 ambas instituciones cuentan con los mecanismos jurídicos necesarios para hacer frente: el Protocolo 14 del CEDH y el art. 6.2 TUE, tras la reforma introducida por el Tratado de Lisboa. Pero, a pesar de las dificultades actuales, no debe olvidarse que existe otra vía de comunicación entre ambos órganos jurisdiccionales: el art. 6.3 TEDH⁴⁰.

El art. 6.3 TUE, al reconocer que los derechos convencionales tendrán el valor de principios generales de la Unión, está reconociendo explícitamente la obligación de su más alta jurisdicción, encarnada por el TJUE, de tener en cuenta los derechos garantizados en el CEDH. En esta lógica, la constitución, en virtud del art. 19 CEDH, del TEDH como medio para hacer cumplir, de manera efectiva, las obligaciones de los Estados parte ha llevado a que, indirectamente, la jurisprudencia del TEDH sea considerada como parte de los derechos garantizados en el Convenio en el sentido del art. 6.3 TUE. Además, no se debe olvidar de que ha sido, precisamente, la jurisprudencia del TEDH la que ha ido actualizando, a golpe de sentencia, los derechos reconocidos en el texto del Convenio y ello sin dejar de respetar la naturaleza subsidiaria del CEDH, o dicho de otro modo, combinando una interpretación evolutiva con otra en la que primaba el *self restraint* (esta actitud del

³⁹ Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia (Pleno) de 18 de diciembre de 2014.

⁴⁰ Art. 6.3 TUE: «Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales».

tribunal le ha llevado a convertirse en la clave de bóveda de este sistema instaurado por el Consejo de Europa allá por 1950).

En efecto, quitar el foco de atención sobre el art. 6.2 TUE, a raíz del informe desfavorable del TJUE, nos ha llevado a ser conscientes de que la solución puede pasar por mejorar la vía de comunicación del art. 6.3 TUE que, aunque a primera vista pueda parecer de una importancia menor, esconde la utilización de una figura capital para la comprensión contemporánea de la protección internacional de los Derechos Humanos: «el diálogo jurisdiccional».

El concepto «diálogo jurisdiccional» hace referencia a la conexión mutua entre diferentes cortes mediante la creación de múltiples canales de comunicación para la adopción de acuerdos⁴¹. Dichos escenarios de acuerdo están presididos por el respeto a las diferencias, lo que dota a sus soluciones compartidas de un alto grado de *auctoritas*⁴². De una manera gráfica, el diálogo jurisdiccional existe en el momento en que dos tribunales, pertenecientes a ordenamientos jurídicos diferentes conocen e intercambian informaciones en pro del enriquecimiento mutuo (aunque dicho resultado no siempre tiene lugar⁴³).

Por ello el diálogo va más allá de la mera influencia. Esta fórmula viene a perfeccionar el funcionamiento de sistemas jurídicos de muy diversa índole, aunque, tiene su máxima expresión en el ámbito de la protección internacional de los Derechos Humanos ya que, al tratarse de una rama muy homogénea, resulta sencillo crear estándares comunes de protección basados en la influencia recíproca. Como ha sido comentado, el principal aspecto positivo del diálogo consiste en la creación de

⁴¹ Aunque el diálogo no solo se establece entre estos. «De otra parte no hay diálogo solo de las cortes entre ellas mismas, sino también entre legisladores y cortes, entre doctrina y cortes, entre legisladores y doctrina.» en FERRER MAC GREGOR, Eduardo Y HERRERA GARCÍA, Alfonso [COORDS.] (2013) *Diálogo Jurisprudencial en Derechos Humanos. Entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales*, Mexico D.F., Tirant lo Blanch. P. 63.

⁴² «Como todo ejercicio de diálogo, el que tiene lugar entre jurisdicciones tiene que cumplir, para llegar a buen puerto, unas condiciones mínimas, entre las que se encuentran, por descontado, el empleo de un “idioma” común, el reconocimiento de las diferencias y el respeto por los ámbitos de decisión propios y ajenos». Naranjo de la Cruz, Rafael (2013) “Margen de apreciación estatal, libertad religiosa y de crucifijos (o las consecuencias de un deficiente diálogo entre jurisdicciones)”, en *Revista de Derecho Político*, 86. Pág. 126.

⁴³ Pueden verse los riesgos de los efectos negativos del diálogo para la «mayor protección de los Derechos Humanos» en RODRÍGUEZ, Ángel (2015) “La mayor protección interna de los derechos de la Convención Europea de Derechos Humanos y el impacto del margen de apreciación nacional”, en *Revista de Derecho Político*, 93. Págs. 75-102.

foros para el intercambio de ideas (*cross fertilization*) en pro de la consecución de soluciones jurídicas comunes⁴⁴.

Dando un paso más en el razonamiento, la idea de diálogo jurisdiccional en el ámbito de los Derechos Humanos no puede ser entendida si se desliga del concepto de constitucionalismo multinivel (también denominado constitucionalismo en red)⁴⁵. La esencia de este fenómeno, muy ligado a la globalización en el ámbito jurídico, deviene en la convivencia de diferentes fuentes de producción del derecho dentro de un mismo ordenamiento jurídico. El clásico derecho de producción interna interacciona con otra serie de normas, de producción externa, que a pesar de provenir de una instancia internacional pasan a formar parte del ordenamiento jurídico nacional. Llegado a este punto conviene señalar que en el ámbito de los Derechos Humanos conviven, a nivel europeo, tres fuentes: las constituciones nacionales, la CEDH y la CDFUE. Pues bien, la interacción de esta red de normas exige la existencia de un diálogo entre sus respectivos tribunales (Tribunales Constitucionales o Supremos, el TEDH y el TJCE) con la finalidad de «encauzar los posibles conflictos y tensiones»⁴⁶ existentes, y es en este punto donde debe hacerse referencia al caso estudiado en la presente comunicación.

Pasados diez años desde el pronunciamiento del TJCE sobre el derecho de sufragio al Parlamento Europeo en Gibraltar, es posible admitir que la actitud mostrada por ambos tribunales propició una solución pacífica de un tema, en principio, espinoso. Y es que el Tribunal de Justicia no solo se mostró conforme con la decisión de Estrasburgo sino que, incluso, fue aún más lejos en su pronunciamiento. En el presente caso, el TJCE se refirió a pasajes concretos de la jurisprudencia del TEDH, es cierto que el pronunciamiento previo de Estrasburgo lo facilitó pero también lo es que hizo lo propio en otra sentencia sobre el mismo asunto

⁴⁴ «Tendencia de las Cortes a observarse, a citarse y, en fin, a adoptar soluciones convergentes en diversos ámbitos» GROPPi, Tania y COCCO-ORTU, Lecis (2014) «Las referencias recíprocas entre el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: ¿De la influencia al diálogo?», *Revista de Derecho Político*, 91. Pág. 192.

⁴⁵ BUSTOS GISBERT, Rafael (2005): *La constitución red: Un estudio sobre supraestatalidad y Constitución*, Bilbao, IVAP.

⁴⁶ «Es habitual sostener que los tribunales deben «dialogar» entre sí al interpretar los textos iusfundamentales. El diálogo entre jueces aparece como el método más razonable para encauzar los posibles conflictos y tensiones» FERRERES COMELLA, Víctor (2006): «El juez nacional ante los derechos fundamentales europeos. Algunas reflexiones en torno a la idea de diálogo» en SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir): *Integración Europea y Poder Judicial*. Pág. 231.

que no tuvo como precedente una sentencia del TEDH⁴⁷. En este sentido, además de referirse a ciertos pasajes de la jurisprudencia de Estrasburgo en lo relativo al derecho a elecciones libres⁴⁸, tuvo en cuenta el principio de interpretación evolutiva, anteriormente citado, al indicar que el Acta de 1976 debía ser interpretada, en la medida de lo posible, «a la luz de los derechos fundamentales y de conformidad con ellos»⁴⁹. Ello a propiciado que el Tribunal de Luxemburgo haya ido más allá de letra de sus tratados al permitir una extensión del derecho de sufragio de los no europeos en las elecciones al Parlamento Europeo⁵⁰.

Es cierto que, a día de hoy, no es posible llegar a la conclusión de que existe un diálogo en este ámbito debido, sobre todo, a que las dos sentencias citadas constituyen los únicos pronunciamientos de la jurisdicción de Luxemburgo sobre el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo. En cambio, es un hecho contrastado que, tras las dificultades existentes en lo que a la adhesión de la UE al CEDH se refiere, la vía del diálogo (a través del art. 6.3 TUE) debe empezar a configurarse como una fórmula imprescindible para la coexistencia pacífica entre ambas jurisdicciones.

⁴⁷ STJCE M.G. *Eman y otros* contra College van burgemeester en wethouders van Den Haag. Sentencia de 12 septiembre 2006 (§ 49 y 54).

⁴⁸ Cita, además, los casos *Mathieu-Mohin y Clerfayt* contra Bélgica, sentencia de 2 marzo 1987, y *Melnychenko* contra Ucrania, sentencia de 19 octubre 2004.

⁴⁹ STJCE España contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (§ 86).

⁵⁰ Siguiendo una interpretación sistemática el tenor literal del art. 20 del TUE los nacionales de los Estados miembros, como ciudadanos de la Unión, son los titulares del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo.