

# Alcance del derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes en las Ciudades de Ceuta y Melilla en las elecciones municipales

María Fraile Ortiz

*Profesora Ayudante de Derecho Constitucional*

**SUMARIO:** 1. LAS CIUDADES DE CEUTA Y MELILLA COMO «ENTES LOCALES CON PODERES REFORZADOS». —2. EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO DE EXTRANJEROS RESIDENTES EN ESPAÑA EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES.—3. EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS NACIONALES COMUNITARIOS Y DE LOS CIUDADANOS NORUEGOS RESIDENTES EN CEUTA Y MELILLA EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES.

Con motivo de las últimas elecciones municipales celebradas el día 13 de junio de 1999, el alcalde de Melilla planteó ante la Junta Electoral Central una cuestión sobre el alcance del derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes en las ciudades de Ceuta y Melilla en las elecciones municipales.

En dicha consulta el alcalde cuestionaba «el reconocimiento de los derechos políticos y más concretamente de los derechos de sufragio activo y pasivo a los extranjeros residentes» en la Ciudad de Melilla, teniendo en cuenta las peculiaridades de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y de sus Estatutos de Autonomía, así como la Declaración del Tribunal Cons-

titucional de 1 de julio de 1992, en virtud de la cual, y *a sensu contrario*, se excluiría la participación electoral de los extranjeros residentes en España cuando los órganos cuya configuración se decidiese en las elecciones «... fueran aquéllos que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía (...)».

Dicha consulta, formulada ante la Junta Electoral Central por el alcalde de la Ciudad de Melilla, fue acompañada de otra en idéntico sentido procedente de la Oficina del Censo Electoral. Tras el acuerdo de la Junta, con fecha de 15 de marzo de 1999, de trasladar al Gobierno las cuestiones formuladas, el Ministerio del Interior procedió a elaborar una nota informativa y a solicitar dictamen del Consejo de Estado.

En las siguientes páginas trataremos de determinar el alcance del derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes en las Ciudades de Ceuta y Melilla en las elecciones municipales: determinar, en definitiva, con qué alcance las peculiaridades del sistema vigente en las Ciudades de Ceuta y Melilla permitan el ejercicio de este derecho en las elecciones celebradas el pasado 13 de junio de 1999.

## 1. LAS CIUDADES DE CEUTA Y MELILLA COMO «ENTES LOCALES CON PODERES REFORZADOS»

Hasta el año 1995, las Ciudades de Ceuta y Melilla han participado en nuestra estructura territorial como municipios independientes no integrados en la organización provincial. Como cualquier otro municipio, las Ciudades de Ceuta y Melilla, con personalidad jurídica plena, han sido gobernadas y administradas por sus respectivos Ayuntamientos, integrados éstos por el Alcalde y los Concejales elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.

Sin embargo, ya desde los primeros Acuerdos autonómicos de 1981 y en múltiples ocasiones durante las distintas legislaturas, el Gobierno y las Ciudades de Ceuta y Melilla estudiaron la posibilidad de constituir dichas ciudades como Comunidades Autónomas<sup>1</sup>.

Los Acuerdos autonómicos de 1992, precedidos de diversas movilizaciones por parte de las ciudades para conseguir la autonomía negada por la ausencia de consenso, dieron el impulso decisivo que finalizaría en el año 1995 con la aprobación de la *Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Esta-*

---

<sup>1</sup> Cfr. Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ, «Ceuta y Melilla: ¿ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 277, 1998, pp. 57-59. Cfr. para un estudio detallado de los antecedentes del proceso autonómico de Ceuta y Melilla, A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Algezara, Málaga, 1995.

tuto de Autonomía de Ceuta<sup>2</sup>, y la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla<sup>3</sup>.

Dicho resultado, que podía haber hecho efectiva la previsión de la Disposición Transitoria quinta de la Constitución española, en virtud de la cual «las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144», fue, sin embargo, consecuencia del acuerdo alcanzado unilateralmente por las Cortes Generales para la concesión de la autonomía a territorios «... no integrados en la organización provincial» previsto en el artículo 144 b) de la CE, pues no fue posible alcanzar a tales efectos el acuerdo de la mayoría absoluta de los Ayuntamientos de dichas ciudades previsto en la DT5ª de la CE<sup>5</sup>.

En todo caso, la decisión de constituirse en Comunidades Autónomas quedó regulada en las citadas Leyes Orgánicas sobre Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, cuyos preámbulos reconocen en el Estatuto la expresión jurídica de la identidad de dichas ciudades que, mediante su aprobación, acceden a su régimen de autogobierno, «... gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, integrándose y completando el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución española (...)».

Esta manifestación, que no pretende ser sino la particular expresión de lo previsto en el artículo 147.1 CE, debe ser sin embargo considerada a la luz del contenido de los Estatutos, cuyos Títulos Primero y Segundo sobre la organización institucional de la Ciudad y sus competencias, respectivamente, configuran un régimen de autogobierno más próximo al de un ente local que al de una Comunidad Autónoma.

La Asamblea de Ceuta o/y de Melilla, órgano representativo de la ciudad integrado por veinticinco miembros (quienes, tras su elección, ostentan

<sup>2</sup> BOE n° 62, de 14 de marzo de 1995.

<sup>3</sup> BOE n° 62, de 14 de marzo de 1995.

<sup>4</sup> La imprecisión del término *acordar* previsto en el artículo 144.b) de la CE debe ser interpretada a la luz de los debates constitucionales: «... la contemplación de la posibilidad, genéricamente admitida en estos preceptos, de que unilateralmente se atribuyese un Estatuto de Autonomía a Ceuta y Melilla, (fue) lo que determinó la introducción, por vía de enmienda *in voce* de UCD (...) de la Disposición Adicional quinta, que cierra tal posibilidad». Cfr. Rafael ENTRENA CUESTA, «Artículo 144» en Fernando GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, p. 2198.

<sup>5</sup> Según REQUEJO RODRÍGUEZ, la utilización de la fórmula prevista en el artículo 144 b) de la CE «... resulta expresiva del papel que Ceuta y Melilla van a jugar en el proceso autonómico (...)», pues cuando las Cortes suplen la participación de Ceuta y Melilla «acordando» un Estatuto de Autonomía para las ciudades, «... acuerdan concederles un Estatuto que jurídicamente no será otra cosa que una norma de organización impuesta desde fuera de los propios territorios». Cfr. Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ, «Ceuta y Melilla: ¿ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n° 277, 1998, p. 56.

también la condición de Concejales<sup>6</sup>), ejercerá la potestad normativa atribuida a la Ciudad en los términos previstos en el Estatuto, términos que en ningún caso reconocen capacidad legislativa a las Asambleas sino únicamente potestad reglamentaria sobre determinadas materias y capacidad para ejecutar la legislación estatal sobre otras<sup>7</sup>.

Es cierto que, a su vez, la Asamblea es competente para ejercer la iniciativa legislativa en términos que recuerdan a la facultad de iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas<sup>8</sup>, y que la amplitud de las competencias atribuida a las Ciudades es mayor que la de cualquier otro ente local<sup>9</sup>. En este sentido, dirá REQUEJO RODRÍGUEZ que «además de no renunciar a las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos y a las Diputaciones provinciales, los Estatutos de las Ciudades van mucho más allá haciendo suyas una serie de facultades de naturaleza autonómica (...)»<sup>10</sup>.

Sin embargo, el reconocimiento de un cierto grado de autonomía a una corporación municipal no transforma su naturaleza jurídica, no convierte a las llamadas *Ciudades Autónomas* en Comunidades Autónomas sino en «entes locales con poderes reforzados» como manifiesta ORTEGA ÁLVAREZ al referirse al régimen jurídico de Ceuta y Melilla: dentro del régimen jurídico

<sup>6</sup> Cfr. el artículo 7 de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla.

<sup>7</sup> Cfr. los artículos 21 y 22 de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla.

A este respecto, puede resultar interesante mencionar el *asunto Matthews contra el Reino Unido* (24833/94), resuelto por el TEDH mediante Sentencia de 18 de febrero de 1999, en el cual se planteaban ciertas cuestiones que guardan algún parecido con el supuesto al que nos referimos en este trabajo: en dicho asunto se cuestionaba si Gibraltar tiene un estatuto específico respecto del Reino Unido en relación con las elecciones al Parlamento Europeo, mientras en el caso que nos ocupa se plantea la 'especificidad' de las Ciudades de Ceuta y Melilla respecto a la participación electoral para la configuración de sus órganos representativos.

En el mencionado asunto, una ciudadana británica residente en Gibraltar vio denegado su derecho a participar en las elecciones al Parlamento Europeo, sobre la base de que las disposiciones comunitarias relacionadas con el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones europeas no eran de aplicación en Gibraltar, a pesar de que el artículo 299 del TCE (ex 227 antes de la reforma de los tratados operada por el Tratado de Amsterdam) contempla en su apartado cuarto que las disposiciones del Tratado se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado Miembro. El Gobierno del Reino Unido cuestionaba -entre otros aspectos- la posibilidad de considerar, a los fines del artículo 3 del Protocolo n° 1 del CEDH, al Parlamento Europeo como parte del «cuerpo legislativo» cuya voluntad se formularía tras la celebración de las elecciones.

De la misma manera en que el TEDH consideró que sólo examinando los poderes efectivos del Parlamento Europeo en el contexto del proceso legislativo de la Comunidad podría determinar si el mismo actúa como «cuerpo legislativo», solamente analizando los poderes de las Asambleas de Ceuta y Melilla en el contexto de su 'norma institucional básica' podremos aproximarnos a la auténtica naturaleza de dichas Ciudades Autónomas. Cfr. los Fundamentos Jurídicos 48-50 de la Sentencia del TEDH en el *asunto Matthews contra el Reino Unido* (24833/94), de 18 de febrero de 1999.

<sup>8</sup> Cfr. el artículo 13 de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla, así como el artículo 87.2 de la CE.

<sup>9</sup> Cfr. los artículos 20 al 27 de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla.

<sup>10</sup> Cfr. Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ, «Ceuta y Melilla: ¿ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n° 277, 1998, p. 62.

aprobado en el Estatuto no se reconoce a la Asamblea de la Ciudad potestad legislativa, no están legitimados para interponer recurso directo de inconstitucionalidad y sus miembros son elegidos conforme a la legislación de régimen local. «Éstos son datos básicos que hacen configurar a estas Ciudades como entes locales y no como Comunidades Autónomas. Ciertamente se trata de *entes locales con poderes reforzados*, como los relativos a las facultades de iniciativa legislativa, a su régimen económico y al volumen de sus competencias. Pero, en modo alguno, pueden equipararse a los poderes que el bloque de la constitucionalidad ha configurado en favor de las Comunidades Autónomas»<sup>11</sup>.

El carácter esencialmente «local» del régimen jurídico de Ceuta y Melilla se refleja también en las disposiciones que regulan el régimen electoral.

En este sentido, el artículo 7 de los Estatutos establece que la elección de los miembros del órgano representativo de las Ciudades de Ceuta y Melilla se regirá por lo establecido en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales, determinando el artículo 8 que serán electores y elegibles los ciudadanos mayores de edad que estén en pleno uso de sus derechos políticos y cumplan con los requisitos establecidos en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales<sup>12</sup>.

La fecha de la celebración de las elecciones será la de las elecciones locales en todo el territorio español, según el mismo artículo 8, y la constitución de la Asamblea se llevará a cabo en los mismos plazos y según el mismo procedimiento previsto para la constitución de las corporaciones municipales en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) según la DT1<sup>a</sup> de los Estatutos.

Por otro lado, el grado de autonomía atribuido a las Ciudades en virtud de sus Estatutos no impide el normal desarrollo de las competencias puramente locales<sup>13</sup>, siendo la Asamblea la que ejercerá las atribuciones que corresponden al Pleno de los Ayuntamientos.

En definitiva, el régimen de autogobierno de dichas Ciudades se asemeja más al previsto para los entes locales aunque en determinadas cuestiones se reconozcan poderes reforzados: funcionalmente, las «Ciudades Autónomas» de Ceuta y Melilla son más municipios que regiones.

<sup>11</sup> Cfr. L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1998, v. I, p. 424.

<sup>12</sup> De hecho, la convocatoria de elecciones locales y a las Asambleas de Ceuta y Melilla para el 13 de junio tuvo lugar en virtud del Real Decreto 606/1999, de 19 de abril (*BOE* n° 94, de 20 de abril de 1999), estableciendo su artículo 2 que las elecciones se regirán por la LOREG y por los artículos 7, 8 y DT1<sup>a</sup> de los Estatutos de Ceuta y Melilla.

<sup>13</sup> Las Ciudades de Ceuta y de Melilla ejercerán «... todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos». Cfr. el artículo 25 de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, así como los artículos 25 y 36 de la LRBRL.

## 2. EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO DE EXTRANJEROS RESIDENTES EN ESPAÑA EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

El artículo 13.2 CE establece que solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo<sup>14</sup> en las elecciones municipales.

En virtud de dicho artículo y antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea y de la adhesión de los tres últimos Estados Miembros, existían acuerdos bilaterales reconociendo el derecho recíproco de sufragio en elecciones municipales<sup>15</sup> entre España y los Estados de Dinamarca<sup>16</sup>, Holanda<sup>17</sup>, Suecia<sup>18</sup> y Noruega<sup>19</sup>.

El Tratado de Maastricht firmado el 7 de febrero de 1992 y cuya entrada en vigor tuvo lugar en noviembre de 1993 alteró singularmente dicha situación, extendiendo la posibilidad de participar en las elecciones municipales como electores o elegibles a todos los nacionales de algún Estado Miembro de la Unión Europea residentes en un Estado Miembro distinto del de origen.

En su Declaración de 1 de julio de 1992, el Tribunal Constitucional manifestó que el artículo 1.2 CE, en virtud del cual «la soberanía nacional reside en el pueblo español» no quedaba contradicho ni afectado siquiera «...por el reconocimiento del sufragio pasivo, en las elecciones municipales, a un determinado círculo o categoría de extranjeros (...)». Según el razona-

<sup>14</sup> Como sabemos, el inciso «*pasivo*» responde a la reforma de la Constitución llevada a cabo el 27 de agosto de 1992. Cfr. la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992 (*BOE* de 24 de julio de 1992) y Reforma del artículo 13.2 de la CE de 27 de agosto de 1992 (*BOE* n° 207 de 28 de agosto de 1992).

<sup>15</sup> Se trataba, en todo caso, de acuerdos inspirados precisamente en una primera propuesta de directiva comunitaria que no llegó a aprobarse: la Propuesta de directiva del Consejo sobre el derecho de sufragio de los nacionales de los Estados Miembros en las elecciones municipales en el Estado Miembro de residencia (COM(88) 371 final, de 26.7.1988).

Efectivamente, P. JIMÉNEZ DE PARGA destaca cómo la respuesta de algunos Estados Miembros fue «... la conclusión de acuerdos bilaterales capaces de garantizar en sus relaciones recíprocas, si no la aplicación de aquella (directiva), sí por lo menos su espíritu informador». Cfr. Patricia JIMÉNEZ DE PARGA, *El derecho de libre circulación de las personas físicas en la Europa Comunitaria*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 195.

<sup>16</sup> Canje de notas constitutivo de Acuerdo firmado el 13 de julio de 1989, *BOE* de 30 de noviembre de 1990.

<sup>17</sup> Canje de notas constitutivo de Acuerdo firmado el 23 de febrero de 1989, *BOE* de 8 de agosto de 1990.

<sup>18</sup> Canje de notas constitutivo de Acuerdo firmado el 6 de febrero de 1990, *BOE* de 27 de junio de 1991.

<sup>19</sup> Canje de notas constitutivo de Acuerdo firmado el 6 de febrero de 1990, *BOE* de 27 de junio de 1991. Obviamente, antes de la firma del Tratado de Maastricht los citados acuerdos no podían reconocer sino el derecho de sufragio activo de los extranjeros en elecciones municipales, pues hasta la reforma constitucional de 1992, llevada a cabo precisamente para poder firmar dicho Tratado, el artículo 13.2 de la Constitución española no permitía el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo a los extranjeros.

miento del Tribunal Constitucional, la atribución a quienes no son nacionales del derecho de sufragio en elecciones a órganos representativos *sólo podría ser controvertida, a la luz de aquel enunciado constitucional* (el artículo 1.2 CE), *si tales órganos fueran de aquéllos que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía (...)*. El Tribunal concluiría que dicho supuesto «... *no es el caso de los municipios (...)*»<sup>20</sup> y que consiguientemente no era inconstitucional el reconocimiento del derecho de sufragio en elecciones municipales a aquellos extranjeros cuyos Estados hubieran acordado la conclusión de un acuerdo en dicho sentido.

Como sabemos, el artículo 19.1 del TCE (*ex* 8B1) establece lo siguiente: «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 adopte 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».

Las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado Miembro del que no son nacionales, fueron establecidas en virtud de la *Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994*<sup>21</sup>, siendo sus principios informadores singularmente la ausencia de armonización de la legislación electoral de los distintos Estados Miembros y el principio de igualdad y no discriminación por razón de la nacionalidad.

La ausencia de armonización de la legislación electoral se traduce, entre otras cuestiones, en la adopción de una definición comunitaria de cuestiones tan relevantes a los efectos de este trabajo como «elecciones municipales» o «ente local básico», tratando así de conciliar el hecho de que el gobierno local tenga una función política concreta en cada Estado Miembro, resultado de una tradición jurídica particular, con la necesidad de establecer unos parámetros de referencia comunes a todos los Estados Miembros<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Fundamento Jurídico Tercero, Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992 (*BOE* de 24 de julio de 1992).

<sup>21</sup> *DOL* 368 de 31.12.1994. La citada Directiva fue modificada por la Directiva 96/30/CE del Consejo, de 13 de mayo de 1996 (*DOL* 22 de 22.5.1996), para adaptar la regulación del derecho de sufragio en las elecciones municipales a la adhesión de los tres nuevos Estados Miembros, incorporando en el Anexo sus respectivos entes locales.

<sup>22</sup> Ya en el año 1986, el informe elaborado por la Comisión sobre el derecho de voto en las elecciones municipales de los ciudadanos de otros Estados Miembros justificaba la necesidad de prever «modalidades específicas en los casos en que exista una interacción entre las Asambleas municipales y la función del Estado o la participación en la designación de las Asambleas parlamentarias. Estas disposiciones que pueden parecer restrictivas permitirían, en realidad, tener en cuenta en la mayor medida posible, las circunstancias específicas de la organización administrativa de cada Estado Miembro. Cfr. el Informe

En este sentido, serán «elecciones municipales» a efectos de la Directiva 94/80/CE las elecciones por sufragio universal y directo de los miembros del órgano representativo y, en su caso, con arreglo a la legislación de cada Estado Miembro, el alcalde y los miembros del gobierno de un ente local básico; siendo el «ente local básico» aquella entidad administrativa que figura en el anexo de la Directiva y que con arreglo a la legislación de cada Estado Miembro cuenta con órganos elegidos mediante sufragio universal directo y es competente para administrar, en el nivel básico de la organización política y administrativa, bajo su propia responsabilidad, determinados asuntos locales<sup>23</sup>.

España adaptó el derecho de sufragio en elecciones municipales a la normativa comunitaria mediante la *Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la LOREG para la transposición de la Directiva 94/80/CE, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado Miembro del que no son nacionales*<sup>24</sup>: ninguna disposición de dicha LO 1/1997 de modificación de la LOREG ha contemplado la necesidad de tener en cuenta circunstancias específicas de nuestra organización municipal. Por el contrario, la normativa española no es sino la puesta en práctica del sistema general previsto en la directiva<sup>25</sup>.

---

de la Comisión al Parlamento Europeo sobre el derecho de voto en las elecciones municipales de los ciudadanos de los Estados Miembros de la Comunidad (COM(86) 487 final, 7 de octubre de 1986, pp. 93-94).

Por su parte, el artículo 5 de la Directiva 94/80/CE constituye un buen ejemplo de esa voluntad de permitir que los Estados Miembros puedan mantener aquellos aspectos que consideren reflejo de su tradición jurídico-política, pues contempla la posibilidad de reservar a los nacionales los cargos de liderazgo del gobierno local (como el de presidente o vicepresidente del ejecutivo municipal) o la participación indirecta en las elecciones generales cuando la legitimación para concurrir a este tipo de elecciones derive de las elecciones locales (como el de los delegados con derecho de voto en la Asamblea nacional).

<sup>23</sup> Cfr. el artículo 2.1a y b de la Directiva 94/80/CE.

<sup>24</sup> BOE de 31 de mayo de 1997.

<sup>25</sup> Volvemos nuevamente a otra de las cuestiones suscitadas en el *asunto Matthews contra el Reino Unido*: el TEDH consideró, a partir de los artículos 1 y 56 del CEDH y 3 del Protocolo nº 1 del mismo, que el margen de apreciación del que disponen los Estados para configurar el derecho de voto previsto en el artículo 3 del Protocolo 1 del CEDH («...la libre expresión de la opinión del pueblo acerca de la elección del cuerpo legislativo») no puede ser tal que «... reduzca el derecho hasta el punto de atentar contra su misma esencia y privarle de su efectividad», aun teniendo la posibilidad de valorar de cara a la aplicación del convenio las 'necesidades locales' de los territorios cuyas relaciones exteriores asume un Estado Parte. Según el Tribunal, el Estatuto de Gibraltar no revela la existencia de necesidades locales específicas que obliguen al Reino Unido a impedir la plena aplicación del CEDH, en concreto, el reconocimiento «... a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del presente Convenio»: así, la privación del derecho de la ciudadana británica a participar en la elección de los miembros del Parlamento Europeo supone una violación del CEDH. Cfr. los Fundamentos Jurídicos 35, 56-59 y 63-64 de la Sentencia del TEDH en el *asunto Matthews contra el Reino Unido* (24833/94), de 18 de febrero de 1999.

En definitiva, la posibilidad de tener en cuenta las 'necesidades locales' de cara a la aplicación de una determinada normativa debe interpretarse de modo restrictivo: en el caso de la LO 1/1997 de reforma de la LOREG, el legislador español no consideró la necesidad de reconocer un régimen específico para Ceuta y Melilla, de cara al ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones municipales, y en consecuencia la interpretación que se haga del mismo debe respetar dicha decisión. De haber sido así, y en virtud del artículo 2.2 de la Directiva 94/80/CE, el legislador español debiera haberlo comunicado a la Co-



El principio de igualdad y no discriminación por razón de la nacionalidad es otro principio informador de la regulación comunitaria sobre el derecho de sufragio en elecciones municipales.

En virtud de dicho principio, el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de todos los nacionales de un Estado Miembro, distinto del de origen que tengan su residencia en otro Estado Miembro, deberá ser en los mismos términos que el de los nacionales de dicho Estado: así, podrán disfrutar de los mismos derechos electorales, interponer, por ejemplo, los mismos recursos o permanecer en las mismas condiciones en el censo electoral<sup>26</sup>, y estarán sometidos a las mismas obligaciones en cuanto a incompatibilidades, por ejemplo, o a cumplimiento de un período mínimo de residencia en el territorio<sup>27</sup> que los nacionales del Estado Miembro de residencia, siempre que satisfagan las condiciones que imponga la legislación electoral del Estado Miembro a sus propios nacionales.

En cuanto a las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales, la Directiva 94/80/CE establece lo siguiente:

El ejercicio del derecho de sufragio activo previsto en el artículo 8 requiere la formalidad de formar parte del censo electoral<sup>28</sup> y, eventualmente, un documento de identidad válido y/o una declaración formal en la que se haga constar la nacionalidad y la dirección en el Estado Miembro de residencia. Dicha inscripción se mantendrá hasta que los propios ciudadanos decidan suprimirla o se suprima de oficio si dejan de cumplir los requisitos. De la misma manera, en el caso de que cambien de municipio deberán ser inscritos allí en las mismas condiciones.

El artículo 176.1 de la LOREG incorpora a la normativa española el derecho de sufragio activo de los nacionales de un Estado Miembro de la Unión Europea en las elecciones municipales. En virtud de dicho artículo, gozan del derecho de sufragio activo (sin perjuicio de lo previsto con carácter general para las elecciones por sufragio universal directo en el Capítulo I del Título I de la LOREG, referido al ejercicio del derecho de sufragio activo de los españoles, y a otras cuestiones como la determinación de quien carece de capacidad electoral, la prohibición de delegar el voto y de votar más de una vez y la libertad de voto) los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones en los términos de un tratado<sup>29</sup>, y también, y aquí el sentido de la modificación, todas las per-

---

misión de cara a la modificación del Anexo de la Directiva en el que se contemplan los distintos entes locales básicos de los Estados Miembros.

<sup>26</sup> Cfr. los artículos 8.2 y 10.2 de la Directiva 94/80/CE.

<sup>27</sup> Cfr. los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 94/80/CE.

<sup>28</sup> Cumpliendo a esos efectos los requisitos que la legislación de cada Estado Miembro exija a sus nacionales.

<sup>29</sup> Hasta el momento, el único Tratado en vigor existente en la materia es el Canje de cartas constitutivo de acuerdo entre España y Noruega reconociendo el derecho a votar en las elecciones municipales

sonas residentes en España que, sin tener la nacionalidad española, tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según el artículo 17.1 del TCE (ex 8.1)<sup>30</sup>, y reúnan los requisitos para ser electores exigidos en esta Ley para los españoles, habiendo manifestado además su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España.

Los requisitos necesarios para la inscripción en el censo electoral han sido establecidos por el Real Decreto 147/1999, de 29 de enero<sup>31</sup>, y se limitan a añadir a los requisitos señalados en el Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero<sup>32</sup>, el dato de la nacionalidad así como la manifestación de la voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España en las elecciones municipales. En cuanto a la acreditación del derecho de sufragio activo, la modificación del artículo 85.1 LOREG contempla como requisitos la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo o mediante certificación censal específica, y la identificación del elector, a través del DNI, pasaporte o permiso de conducir en que aparezca una fotografía del titular o además, tratándose de extranjeros, con la tarjeta de residencia.

En lo que se refiere al derecho de sufragio pasivo, la Directiva 94/80/CE configuró un derecho de sufragio pasivo cuyo ejercicio exige los mismos requisitos previstos para el sufragio activo, con la eventualidad de tener que presentar además una declaración sobre la inexistencia de imposibilidad para ejercer el derecho de sufragio pasivo en el Estado Miembro de origen (en caso de duda, declaración oficial de la autoridad competente antes o después de la elección), y/o una declaración sobre la inexistencia de incompatibilidades y/o la última dirección en el Estado Miembro de origen.

Por su parte, los artículos 10 y siguientes de la Directiva establecen la obligación del Estado Miembro de residencia, en primer lugar, de informar al interesado de lo que concierna a su derecho que, en caso de no ser reconocido, ya vimos que podría ser recurrido a través de los mismos medios legales que en el caso de un nacional; y en un momento posterior, de informar en tiempo y forma a quienes ya han visto reconocido su derecho de sufragio activo y/o pasivo sobre el ejercicio del mismo.

El artículo 177 de la LOREG contempla la modificación del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales. En primer lugar, y sin perjuicio nuevamente de lo dispuesto en el Capítulo II del Título I de la LOREG sobre la necesidad de ser ciudadano español y las condiciones de elegibili-

---

a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega, realizado en Madrid el 6 de febrero de 1990, y Anexo (*BOE* n° 153 de 27 de junio de 1991).

<sup>30</sup> Es decir, todas aquellas personas que ostenten la nacionalidad de un Estado Miembro.

<sup>31</sup> Real Decreto 147/1999, de 29 de enero, de modificación del Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo (*BOE* de 30 de enero de 1999).

<sup>32</sup> Nombre y apellidos, residencia (provincia y municipio), domicilio, sexo, lugar de nacimiento (provincia y municipio), fecha de nacimiento (día, mes y año), grado de escolaridad (certificado de escolaridad o titulación académica).

dad, el artículo 177 LOREG establece que también gozan del derecho de sufragio pasivo todas las personas residentes en España que, sin tener la nacionalidad española, tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según el artículo 17.1 del TCE (*ex* 8.1) o bien sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado <sup>33</sup>.

Además, dichas personas deberán reunir los requisitos para ser elegibles exigidos en la propia ley para los españoles <sup>34</sup> y no haber sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en el Estado Miembro de origen <sup>35</sup>.

Se trata de una adaptación de la legislación española a la normativa comunitaria que opta por un modelo bastante flexible: buena parte de los requisitos se formulan sin carácter directamente obligatorio, y no se establecen excepciones en ningún sentido.

### 3. EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS NACIONALES COMUNITARIOS Y DE LOS CIUDADANOS NORUEGOS RESIDENTES EN CEUTA Y MELILLA EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

De todo lo dicho con anterioridad debemos deducir que a pesar de la posibilidad ofrecida por la Directiva 94/80/CE a los Estados Miembros de adoptar la normativa comunitaria teniendo en cuenta las peculiaridades del respectivo gobierno local, el legislador español no ha querido conceder un régimen específico a las Ciudades de Ceuta y Melilla (entes locales con un cierto grado de autonomía) de cara a la participación de ciudadanos comunitarios en sus elecciones municipales: la LO 1/1997, en virtud de la cual se modificó el régimen electoral general, no establece excepción alguna en cuanto a la titularidad o al ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo por parte de extranjeros residentes en el territorio de dichas ciudades.

---

<sup>33</sup> Merece la pena destacar que hasta la modificación operada por la LO 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la LOREG para la transposición de la Directiva 94/80/CE sobre elecciones municipales, no se había modificado en sentido alguno el artículo 177 LOREG para adaptarlo a la reforma constitucional del artículo 13.2 llevada a cabo en 1992 y en virtud de la cual se amplió el derecho de sufragio pasivo a los extranjeros residentes en España cuyos Estados de origen hubieran firmado un tratado con España sobre reconocimiento recíproco de dicho derecho. Se trata del único supuesto de «inconstitucionalidad sobrevenida» por reforma de la Constitución que ha conocido nuestro ordenamiento jurídico.

<sup>34</sup> Cfr. los artículos 6 y 178 de la LOREG.

<sup>35</sup> El nuevo artículo 187 bis de la LOREG regula, entre los requisitos necesarios para presentar las candidaturas, la necesidad de aportar una declaración formal en la que consten nacionalidad y domicilio en España, que no están privados del derecho de sufragio pasivo en el Estado Miembro de origen y en su caso el último domicilio en dicho Estado Miembro de origen. En determinados supuestos a señalar por la Junta Electoral competente, se podrá además exigir la presentación de un certificado de la autoridad administrativa correspondiente en el Estado Miembro de origen, en el que se acredite que el ciudadano en cuestión no se halla privado del derecho de sufragio pasivo en dicho Estado.

Si tenemos en cuenta además los términos del artículo 8 de los Estatutos de Ceuta y de Melilla y la remisión que tales artículos hacen a la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales, resultan de plena aplicación los artículos 176 y 177 LO-REG y es, por consiguiente, posible que aquellos ciudadanos nacionales de un Estado Miembro de la Unión Europea que cumplan los requisitos previstos en dicha norma, puedan participar en las elecciones municipales que se celebren en Ceuta y/o Melilla.

En este sentido, el Consejo de Estado concluyó en el dictamen que le fue solicitado que «... cualquiera que sea la naturaleza autonómica, local o híbrida de una y otra entidad (las Asambleas de Ceuta y Melilla), lo cierto es que su norma fundamental, el Estatuto, atribuye el derecho de sufragio activo y pasivo en los mismos términos 'establecidos en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales' (...). Por voluntad del propio Estatuto, no es la Comunidad Autónoma la competente para regular su régimen electoral, como es el caso de las restantes autonomías territoriales (...), puesto que la capacidad autonormativa que reconoce a una y otra Ciudad Autónoma el artículo 20 de sus Estatutos está expresamente limitada por la remisión que a la normativa de las elecciones locales hace el citado artículo 8 de los mismos»<sup>36</sup>.

De cara a la participación en las últimas elecciones municipales, la Oficina del Censo Electoral registró, sobre un total de 39.800.000 habitantes en España, 255.379 ciudadanos de la Unión Europea con capacidad para participar en las dichas elecciones municipales.

Por su parte, el padrón municipal de Ceuta y de Melilla del año 1996 (el último disponible según el Instituto Nacional de Estadística) recogía una población total de 68.796 residentes en Ceuta, de los cuales 5.092 eran ciudadanos extranjeros, y 59.576 residentes en Melilla, 9.468 de los cuales eran también ciudadanos extranjeros. Los residentes extranjeros en ambas ciudades eran en su gran mayoría ciudadanos marroquíes (4.770 en Ceuta y 8.880 en Melilla), siendo nacionales de algún Estado Miembro de la Unión Europea 322 ciudadanos residentes en Ceuta y 300 en Melilla, especialmente franceses y alemanes<sup>37</sup>.

Por otro lado, y teniendo presentes los acuerdos bilaterales de España con Dinamarca, Holanda y Suecia a los que nos referimos anteriormente, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la adhesión de los tres últimos Estados Miembros, el artículo 19.1 del TCE (*ex* 8B1) prevalece sobre los acuerdos de España con dichos Estados Miembros, siendo de aplica-

<sup>36</sup> Cfr. el Dictamen del Consejo de Estado de 22 de abril de 1999, p. 4.

<sup>37</sup> Hay que tener en cuenta además que tales cifras eran cifras procedentes del padrón y no del censo electoral.

ción lo establecido hasta el momento sobre el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios<sup>38</sup>.

Por su parte, la no adhesión de Noruega a la Unión Europea supone que continúa en vigor el Canje de cartas constitutivo de acuerdo entre España y Noruega, en virtud del cual se regula el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones municipales españolas por parte de los ciudadanos noruegos<sup>39</sup>, resultando a su vez de aplicación la Orden de 23 de diciembre de 1998, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España<sup>40</sup>.

En consecuencia, el alcance del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en Ceuta y Melilla en las elecciones municipales permitía a los ciudadanos noruegos residentes participar como electores en la configuración de la Asamblea/Ayuntamiento de la Ciudad<sup>41</sup>, y a los nacionales comunitarios residentes ejercer tanto el derecho de sufragio activo como el pasivo, presentándose eventualmente como candidatos en dichas elecciones municipales.

\* \* \*

En la sesión celebrada el 27 de abril de 1999, y tras conocer el parecer del Gobierno sobre la cuestión<sup>42</sup>, la Junta Electoral Central acordó resolver la consulta planteada por el alcalde de Melilla en un sentido favorable al re-

---

<sup>38</sup> A fecha de 4 de febrero de 2000, ni Alemania, ni el Reino Unido, ni Suecia han comunicado las disposiciones nacionales adoptadas en relación con la Directiva 94/80/CE. El caso de Suecia es especialmente interesante a estos efectos: como sabemos, existe un Tratado bilateral entre España y Suecia sobre ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales que, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, debería ceder en beneficio de dicha regulación. Teniendo en cuenta que hasta la fecha Suecia no ha adaptado aún su normativa a las disposiciones comunitarias y que el Tribunal de Justicia ha reconocido en ocasiones un cierto «efecto directo» a determinadas directivas, llegado el caso un ciudadano sueco podría solicitar le fuera aplicado directamente el contenido de la Directiva 94/80/CE.

<sup>39</sup> Las condiciones para el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos noruegos residentes en España son las siguientes: 1) sólo podrán ejercer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, 2) deberán estar en posesión del correspondiente permiso de residencia en España, 3) deberán haber residido en España, legal e ininterrumpidamente, más de tres años, 4) deberán estar domiciliados en el municipio en el que les corresponda votar y figurar inscritos en su Padrón Municipal, 5) la inscripción en las listas electorales de extranjeros residentes en España, requisito indispensable para poder ejercer el derecho de sufragio, se hará siempre a instancia de parte. Esta instancia se presentará en el Ayuntamiento en cuyo Padrón Municipal figurase inscrito. El plazo de presentación se fijará para cada elección, 6) las listas electorales de ciudadanos noruegos residentes en España se elaborarán únicamente con ocasión de tales elecciones.

<sup>40</sup> BOE de 31 de diciembre de 1998.

<sup>41</sup> En todo caso hay que tener en cuenta que el padrón municipal de 1996 de las ciudades de Ceuta y Melilla contemplaba únicamente un total de cinco ciudadanos noruegos residentes en Melilla, por lo que la incidencia de la participación noruega en las elecciones municipales de dichas ciudades no podía ser apenas apreciable.

<sup>42</sup> La Presidencia del Gobierno hizo suyas las conclusiones del dictamen del Consejo de Estado emitido con fecha de 22 de abril, que había sido requerido por el Ministerio del Interior acompañado de una nota informativa sobre la cuestión fechada el 23 de marzo de 1999.

conocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios residentes en las ciudades de Ceuta y Melilla, así como al reconocimiento del derecho de sufragio activo de los ciudadanos noruegos también residentes en las mismas.