

MARÍA VICENTA GARCÍA SORIANO
(Universidad de Valencia)

Sobre la viabilidad de la participación política de los extranjeros en las elecciones municipales ¹

¿A qué nos estamos refiriendo al hablar de «participación política»? Entendemos por participación política el conjunto de actividades voluntarias con las que «los ciudadanos» tienden a influir directa o indirectamente en las elecciones públicas de los diferentes niveles de participación del sistema político o en la composición de los diversos gobiernos, a nivel nacional o local. ² Según la teoría participativa (a diferencia de la realista o elitista en que los individuos jugarían un papel muy limitado) es necesario concebir la democracia en sentido moderno como un proceso en el cual el desarrollo de mecanismos participativos constituya la media que refleje mayores niveles de democratización. En la actualidad, la participación política presupone la existencia de un Estado altamente democratizado y comprometido en una tarea de remodelación social. ³

En 1835, cuando Alexis de Tocqueville publicó el primer libro de *La democracia en América*, ya sostuvo que la participación resultaba consustancial a la democracia por basarse ésta en la posibilidad de que coexistan una multiplicidad de criterios y opciones políticas, y de que los mismos puedan confrontarse. Su expresión y defensa constituyen requisitos indispensables para la existencia de un régimen democrático.

En las últimas décadas han surgido nuevas prácticas participativas que facilitan una mayor implicación de los ciudadanos y que han permitido ampliar la legitimidad del modelo de democracia participativa, especialmente en el ámbito local, tales como los presupuestos participativos, los consejos consultivos, o la

¹ Este trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto SEJ2007-644331/JURI, «Modelos de participación ciudadana en el ámbito municipal que permitan la integración de los nuevos ciudadanos» y en una versión más amplia se presentó al *workshop* celebrado en Valencia el 12 de diciembre de 2008, bajo el título «La viabilidad de la participación electoral de los extranjeros».

² Joan M. Nelson: *Access to power: politics and the urban poor in developing nations*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1979.

³ Ricardo Chueca Rodríguez, en «La participación de los ciudadanos en la vida pública española», *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de la Rioja* n° 1 (2003), recuerda que el art. 9.2 CE establece que «corresponde a los Poderes Públicos [...] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política...».

teledemocracia.⁴ Pero allí donde la participación electoral no ha estado suficientemente garantizada, se corre el peligro de que todas las demás formas de participación se ejerzan en condiciones difíciles y precarias.

Ahora, en la sociedad globalizada del s. XXI, ¿se puede hablar de democracia cuando un porcentaje de personas jurídicamente capaces están excluidas de toda participación en las decisiones del Estado?⁵ Una democracia plena exige que los integrantes de una comunidad política puedan ejercer su condición de ciudadanos activos dentro de las grandes instituciones que requieran su obediencia y compromiso.⁶ Los derechos de participación política pueden ejercerse mediante la participación política electoral a través del derecho de sufragio, o bien por otros cauces como la afiliación a los partidos políticos, la participación en órganos consultivos, a través del ejercicio del derecho de petición, etc. En este ámbito resulta de gran trascendencia el reconocimiento del derecho de participación política a los extranjeros por cuanto, si se excluye a los residentes no nacionales, la democracia sería de menor calidad. Resulta incoherente que si se tienen en cuenta los residentes de un municipio por la propia Ley Orgánica de Régimen Electoral General, en su art. 179 para determinar el número de concejales a elegir, su opinión no cuente para nada a la hora de elegirlos.

Es cierto que, tradicionalmente, se han reservado los derechos políticos sólo a determinados grupos a los que se ha calificado de «ciudadanos». Con el tiempo, en el ámbito de la participación, se fueron dejando de lado exigencias que vinculaban su disfrute con la propiedad o con el sexo, pero se siguen manteniendo otras exigencias como la nacionalidad. La presencia de la idea de nacionalidad y su proyección en los derechos incide y desmiente uno de los rasgos que tradicionalmente se utilizan para describir esto: la consideración de los derechos como límites al poder.⁷ Se sostiene que para dotar de más legitimidad a las democracias occidentales, receptoras de inmigración, es necesario que se reconozcan como titulares del derecho de sufragio a los extranjeros, que en España suponen alrededor de un 10% de la población.⁸

⁴ Puede consultarse al respecto Núria Esther Font Borrás: *Democràcia i participació ciutadana: algunes experiències innovadores*, Mediterrànea, Barcelona, 1998; Joan Font Fàbregas: *Instrumentos y mecanismos para la participación ciudadana*, Alfa Delta Digital, Valencia, 2006; Ángel Iglesias Alonso et al.: *La participación ciudadana en las grandes ciudades*, Dykinson, Madrid, 2005; y P. Martí Masferrer: *La participación ciudadana en el ámbito local, conceptos, figuras y prácticas*, Mediterrànea, Barcelona 2003.

⁵ Paul Oriol : *Les immigrés devant les urnes*, Centre de Documentation et d'Etudes sur les Migrations Internationales (CIEMI), París, 1992, pp. 163-164. También E. Balibar : *Les frontières de la démocratie*, Découverte, París, 1992, pp. 32, 42 y ss.

⁶ Ángel Sermeño: «Democracia y participación política: los retos del presente», *Andamios* n° 2/4 (2006), pp. 22-23.

⁷ Rafael de Asís: «La participación política de los inmigrantes. Hacia una nueva generalización de los derechos», en J. A. Del Real Alcalá et al. (coords.): *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Dykinson, Madrid, 2005, p. 203.

⁸ Instituto Nacional de Estadística, datos definitivos del padrón de 2007. Vid. www.ine.es.

Que los extranjeros residentes carezcan de derechos políticos genera problemas de legitimidad y de representación.⁹ El problema del no reconocimiento de los derechos de participación política a un elevado porcentaje de personas jurídicamente capaces implica un cuestionamiento de la legitimidad del poder. Difícilmente un sujeto puede considerarse como legítimo, y por tanto como respetable, un sistema jurídico-político que dirige su vida cotidiana pero le niega la posibilidad de intervenir en su composición y sus directrices.¹⁰ Además, tampoco podemos olvidarnos de que la participación ciudadana es una actividad demandada desde las instancias de decisión. Ciertamente, como señala Chueca, hoy la participación, es en general una actividad especialmente demandada por los órganos de decisión. Son nuestros representantes, en muchas ocasiones, quienes no toman una decisión por falta de participación, pues son múltiples los intereses en juego y como sólo pueden tomar una decisión, por muy matizada que esta sea, no saben qué decisión tomar. El representante lúcido favorece la participación.¹¹

En España el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 establece que «El principio de ciudadanía implica avanzar en el reconocimiento pleno de la participación cívica, económica, social y cultural y política de la población inmigrada».¹² Desde los órganos de poder se ha tomado conciencia tanto de la necesidad de integración de los inmigrantes como del fomento de la participación.¹³ A su vez, han sido numerosas las campañas y las iniciativas puestas en marcha en España para reivindicar el derecho al voto de los extranjeros. A título de ejemplo, citaré la campaña «Aquí vivo, aquí voto» coincidente con las elecciones municipales del 2003; o ya en el año 2004 la iniciativa europea que se difundió en España «Para una ciudadanía de residencia»; o en 2006 la Plataforma «Todos iguales, todos ciudadanos» que agrupa a numerosas organizaciones que solicitan el voto para los extranjeros residentes.¹⁴

Resulta, pues, evidente que el reto de las democracias actuales es el acceso a los derechos políticos de los no nacionales.¹⁵ Por ejemplo, reconocer la participación política a todos aquellos residentes que presumiblemente puedan tener un interés en la organización político-jurídica de Estado en que residen. Ello lleva a la necesidad de resolver algunas cuestiones: el mantenimiento de la idea de

⁹ Ricard Zapata Barrero: *Multiculturalidad e inmigración*, Síntesis, Madrid, 2004, p. 43.

¹⁰ Rafael de Asís: «La participación política de los inmigrantes...», cit., p. 210.

¹¹ Ricardo Chueca Rodríguez: «La participación de los ciudadanos...», cit., p. 127.

¹² Puede consultarse en www.carm.es/ctra/contenido.asp?id=2018, p. 182.

¹³ En la Comunidad Valenciana podemos ver dos claros ejemplos de lo que estamos diciendo: la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana; y la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes en la *Comunitat Valenciana*.

Sobre el tema han escrito Rafael Durán Muñoz y Magdalena M^a Martín Martínez: *La integración política de los inmigrantes. La vía de sufragio*, Dykinson, Madrid, 2008.

¹⁴ Vid. Alberto Martín Pérez: «Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación», *Revista Migraciones* n^o 15 (2004), pp. 113 y ss.

¹⁵ Laura Díez Bueso: «La incorporación de la participación política de los inmigrantes al ordenamiento jurídico español», *Derechos y Libertades* n^o 18 (2008), pp. 67 y ss.

nacionalidad como elemento de discriminación de derechos, si la residencia puede ser un criterio de atribución del derecho de participación política, la temporalidad de la residencia, (en qué momento de la residencia estable podemos justificar la existencia del presunto «interés») y la «proyección», esto es, en que tipo de elecciones se puede argumentar a favor del presunto interés.¹⁶

La ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos. El concepto de ciudadanía se forjó entre el siglo XVIII y XX mediante un proceso acumulativo. En una primera etapa, los ciudadanos fueron aquellos a los que se les reconoció un conjunto de derechos y libertades individuales, de naturaleza civil (especialmente de carácter económico). En el siglo XIX la ciudadanía adquirió un carácter predominantemente político: los ciudadanos eran aquellos que gozaban de la plenitud de derechos políticos. La construcción de la ciudadanía, por lo tanto, ha sido un proceso vinculado a la consolidación del denominado Estado-nación y al progresivo establecimiento, en este marco, de la democracia representativa.¹⁷

Actualmente se considera *ciudadano* al sujeto que el Estado reconoce la capacidad política para la participación en los distintos poderes del Estado cuando se ejercitan los derechos políticos. La ciudadanía es un *status*, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad que, en general, es de base territorial y cultural. La ciudadanía supone un estatuto jurídico que atribuye un conjunto de derechos políticos, civiles y sociales a los sujetos que la disfrutan, ya sea por nacimiento o por su adquisición posterior. Así, la ciudadanía permite ejecutar, al menos teóricamente, el conjunto de roles sociales que permiten a los «ciudadanos» intervenir en los asuntos públicos (votar o ser elegido, participar en organizaciones políticas y sociales, ejercer plenamente las libertades y los derechos reconocidos por la ley). La ciudadanía va estrechamente vinculada a la democracia representativa para poder realizar sus promesas. Si los derechos políticos se reservan sólo a los nacionales, esto hace cuestionarse las bases de la democracia; por eso ha llegado el momento de preguntarse si los derechos políticos pueden seguir circunscribiéndose a una comunidad en la que no tienen cabida quienes residen en el territorio del Estado pero no son sus nacionales.

Un importante avance ha supuesto el reconocimiento de un verdadero *status* jurídico de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión, definido por el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales que dan contenido jurídico al concepto de ciudadanía, superando el fuerte rechazo inicial a que se concediera el derecho de sufragio a quienes no eran nacionales de un Estado, pero sí «ciudadanos europeos». Se han reconocido una serie de derechos vinculados a la ciudadanía europea, quedando definido el *status* jurídico de la misma por las tradicionales libertades de circulación y residencia, el reconocimiento a la

¹⁶ Rafael de Asís: «La participación política de los inmigrantes...», cit., p. 211.

¹⁷ Al respecto puede consultarse J. Borja: «Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea», *La Factoría* n° 7 (1998).

protección diplomática, el derecho de petición y el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en cualquiera de los Estados miembros para las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo.

Una vía para superar la quiebra entre la sociedad política y civil sería la separación del disfrute de los derechos políticos de la nacionalidad, recurriendo a la residencia para atribuir a los extranjeros derechos políticos. Para ello se ha recurrido al concepto de la «ciudadanía desagregada» para vincular los derechos políticos a la «ciudadanía» en lugar de a la nacionalidad. Por supuesto, es necesario elaborar unos criterios que se habrán de aplicar para regular el acceso a esta nueva ciudadanía, criterios entre los que se ha destacado el *ius domicili*, una residencia continuada que garantiza la inserción social, o cierto arraigo social.¹⁸

La denominada «ciudadanía de residencia» refleja más fielmente la realidad social europea actual (con su carácter multinacional, multiétnico y pluri-religioso). La reivindicación de la ciudadanía de residencia es totalmente compatible con la protección y promoción del legado que nos aporta el sentimiento nacional de los pueblos. Simplemente conlleva un cambio en el instrumento jurídico de asignación de derechos y deberes a los ciudadanos, ya que consideramos que la efectiva pertenencia a una comunidad se concilia más satisfactoriamente con la realidad social actual que el origen nacional.¹⁹ La ciudadanía constituiría un *status* jurídico alcanzable por cualquier persona, que impulsaría la conformación de sujetos activos y participativos en la realidad sociopolítica.²⁰

Para terminar esta primera reflexión, recurrimos de nuevo a Alexis de Tocqueville para recordar que es necesaria la igualdad y la participación en la capacidad de decisión para la calidad de la democracia. Por eso resulta necesario un cambio en la noción de ciudadanía no basada en la noción nacional sino que ha de construirse en base a la igualdad en el reconocimiento y garantía de derechos políticos o derechos de participación e intervención en la vida pública.²¹ No es posible mantener por mucho tiempo una distinción política y jurídica entre «nacionales», «extranjeros comunitarios», y «extranjeros residente no

¹⁸ Benito Aláez Corral: *Nacionalidad, ciudadanía y democracia ¿a quien pertenece la Constitución?*, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2006.

¹⁹ Vid. Bernardino Esparza Martínez: *Participación política como derecho fundamental en la Constitución de España y de Europa*, Porrúa, México, 2008.

²⁰ Numerosas han sido las iniciativas para reivindicar la ciudadanía de residencia en Europa: la campaña europea por una ciudadanía de residencia «Todos iguales, todos ciudadanos», o la creación de la Asociación por una Ciudadanía europea de Residencia (que hace poco ha solicitado al Presidente del Consejo Europeo la instauración de la ciudadanía europea de residencia, junto a la ciudadanía actual basada en la posesión de la nacionalidad de uno de los Estados miembros. También, y derivado de ello, se solicita el derecho al voto y a ser elegidos en las elecciones municipales y europeas para todas y todos los residentes europeos, sean de la nacionalidad que sean).

²¹ Javier de Lucas: «La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes», *on-line* en <http://www.uv.es/CEFD/13/delucas.pdf>

comunitarios». Los valores universales constitutivos de la cultura política europea exigen la igualdad política, jurídica y social de todos los residentes reales.²²

Habrà, por consiguiente, que redefinir la democracia en clave de inclusión política.

¿Cuál es la base jurídico-constitucional que permite la participación de los extranjeros en las decisiones de carácter político?

Se han barajado numerosos argumentos a favor y en contra de otorgar el derecho al voto a los no nacionales. Entre los primeros, la necesidad de aplicar el principio democrático: han de participar en la toma de decisiones de una comunidad los que se encuentren sometidos a su ordenamiento jurídico. De modo que los extranjeros, en tanto que sometidos al ordenamiento del Estado en el que residen, han de tener voz en la toma de decisiones.²³ Sólo la titularidad de los derechos políticos convierte a los extranjeros en miembros plenos de la sociedad donde se desenvuelven. Lejos de ser éste un motivo aducido exclusivamente desde la perspectiva de los inmigrantes, también interesa a toda la comunidad permitir la «integración-normalización» de los núcleos de inmigrantes para superar los problemas derivados de los guetos y de las minorías culturales y sociales. Vivir en un estatus político discriminatorio gesta una potencial división y tensión en el seno del agregado social, que puede intentar superarse a través de la participación política de los extranjeros como vía de integración y paz social.

La igualdad política es clave para impulsar una integración en la diferencia, corresponsabilizando al extranjero en las decisiones y en el futuro de la sociedad. Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana la Ley 15/2008 de Integración de las Personas Inmigrantes incluye entre sus actuaciones innovadoras el llamado «Compromiso de Integración», una medida que sigue las directrices del recientemente adoptado Pacto Europeo de Inmigración y Asilo y que ya se aplica con éxito desde hace años en otros Estados europeos como los Países Bajos, Austria, Francia, Bélgica, Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Alemania o algunas regiones italianas. Con carácter voluntario, tiene como objetivo favorecer la integración del inmigrante y facilita su incorporación a los recursos sociales cuya gestión compete a la *Generalitat*.

Por último, y centrándonos especialmente en el derecho de sufragio, la participación política de los extranjeros resulta necesaria como consecuencia de las exigencias del propio principio democrático, en constante evolución desde la aparición del sufragio nacional masculino hasta el voto nacional universal y, recientemente, el sufragio en el ámbito local de los nacionales comunitarios. Resulta incoherente con el principio democrático que personas sujetas al mismo ordenamiento jurídico carezcan del derecho a participar, aunque sea indirectamente, en su producción. Además de ser ésta una cuestión de principio

²² J. Borja: «Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea», cit.

²³ Noelia González: «La desnacionalización de la ciudadanía: el derecho a voto de los extranjeros como requisito para la integración social», *on-line* en www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/18-Desnacionalizacion.pdf, p. 6.

también tiene importantes efectos prácticos, pues en tanto los inmigrantes carezcan de participación y representación política, sólo merecerán la atención marginal de los gobernantes.²⁴

De momento sólo se ha planteado la posibilidad –y para algunos de nosotros la necesidad– de que la participación política de los extranjeros mediante el ejercicio del derecho de sufragio se circunscriba a las próximas elecciones locales que se celebrarán en el 2011. En este punto surge otra cuestión controvertida: si las elecciones locales revisten o no el carácter de elecciones políticas. Aunque no falta quien defiende que las elecciones locales son meramente administrativas y que no existe elemento político alguno en el ámbito local, la doctrina mayoritaria, a la que me sumo, considera que las elecciones locales revisten carácter de elecciones políticas que va más allá de la designación de los responsables de la gestión municipal. En la Constitución española, del art. 140 se deduce que no solo hay función administrativa sino función política o de gobierno sobre las bases de la representación.

¿Conllevaría el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones locales hacer partícipes a los extranjeros de la soberanía nacional?²⁵

Si convenimos que tanto las elecciones nacionales como las elecciones locales son elecciones políticas, no podemos olvidar, sin embargo, que su finalidad es distinta: Así, atendiendo al tenor literal del art. 66.I CE son las Cortes las que «representan al pueblo español», en tanto que institución depositaria de la soberanía nacional. No se establece que los elegidos en las elecciones locales representen al pueblo español o que los elegidos ejerzan un poder soberano del Estado.²⁶

Al respecto, el Tribunal Constitucional²⁷ se ha planteado la naturaleza del cuerpo electoral en las elecciones locales, desvinculando los órganos de gobierno municipal del ejercicio de la soberanía. Sólo en las elecciones generales podría verse afectado el principio de soberanía nacional consagrado en el art. 1.2 CE.²⁸ Si estamos, pues, de acuerdo en que en el ámbito local se ejerce el poder político pero no se ejerce la soberanía, no hay razón para excluir la participación de los extranjeros residentes.

²⁴ Eliseo Aja y Laura Díez Bueso: «La participación política de los inmigrantes», *La Factoría* n° 10 (1999-2000).

²⁵ Marcos Francisco Massó Garrote: «Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el Estado Nacional», *Revista de Estudios Políticos* n° 97 (1997), p. 188-189. Del mismo autor, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado Nacional: los derechos de participación política y el derecho de acceso a las funciones públicas*, Colex, Madrid, 1997,

²⁶ La doctrina francesa sostiene que no toda elección por sufragio universal crea soberanía. Cfr. J. M. Auby: *La théorie du pouvoir de suffrage en droit constitutionnel français*, 1989, p. 115.

²⁷ En la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992

²⁸ Según Marcos Francisco Massó Garrote: «Aspectos políticos y constitucionales...», cit. p. 190, ni en las locales ni en las autonómicas, siempre que los diputados autonómicos no sean designados senadores autonómicos.

De este modo, sólo con modificar el 13.2 CE, sería suficiente para que los extranjeros no comunitarios pudieran participar en las elecciones locales. Pero, por lo que luego diremos, no parece que vaya a ser esta la opción más próxima en el tiempo. De momento, la libertad de configuración del legislador seguirá condicionada a la posibilidad de atribuir el derecho de participación política a los no nacionales «atendiendo a criterios de reciprocidad» y sólo «para elecciones municipales». Los criterios de reciprocidad exigidos por nuestra Carta Magna a la hora de ejercer el derecho de sufragio, aparte de marcar una diferencia con lo que ocurre con otros derechos cuyo ejercicio no se condiciona a la reciprocidad, ya están desvinculando la nacionalidad del ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones municipales.

Cabe preguntarse ¿Podría ser esta vía del convenio bilateral el medio idóneo para reconocer el sufragio a todos los extranjeros residentes en España? En teoría, sí, siempre que en el país de origen se celebren elecciones y su gobierno acepte conceder el voto a los españoles que residan en su territorio. Pero sabemos que sería necesaria una fuerte labor de convicción para que el Gobierno español celebrara esos convenios con Estados en los que apenas residen españoles, como los del norte o los de África o Asia. También los inmigrantes residentes en España deberían trabajar duro para convencer a sus gobiernos de que deben celebrar el convenio y conceder a los españoles el derecho de voto.

De ahí que más bien consideremos que la exigencia de la reciprocidad constituye un gran obstáculo para el reconocimiento del sufragio de los extranjeros.²⁹ Y tampoco soluciona el problema la Convención sobre la participación de extranjeros en la vida pública en el ámbito local del Consejo de Europa de 1992.³⁰ Su art. 6 reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales, o al menos el primero, a todos los residentes extranjeros con cinco años de residencia, en el momento de las elecciones, pero no resuelve el requisito de la reciprocidad para los Estados que no son miembros del Consejo de Europa. Por la misma razón tampoco una ley española podría extender el sufragio a todos los inmigrantes residentes, ya que resultaría inconstitucional.

Si, como examinamos al principio, la democracia actual exige la participación de los inmigrantes con residencia estable en España y la Constitución contiene una

²⁹ Xavier Rius Sant: «Los inmigrantes originarios de algunos países latinoamericanos. Sin embargo, con la legislación de nacionalidad en la mano, puede darse la paradoja de que sea más fácil y rápido para éstos obtener la nacionalidad española con todos los derechos –sin perder la propia de origen– que beneficiarse de esta concesión del derecho de voto para las municipales. El artículo 22 del Código Civil establece que la nacionalidad española puede solicitarla aquel extranjero que lleve 10 años de residencia legal en España. No obstante, rebaja este periodo a sólo dos años para los iberoamericanos, filipinos y ecuatoguineanos. Es decir, un latinoamericano con dos años de residencia legal –cuando todavía no tiene la residencia permanente– puede solicitar ya la nacionalidad española». En «El voto extranjero y la nacionalidad», *El País* de 2 de agosto de 2008 (on line en www.elpais.com).

³⁰ A 10 de junio de 2008 habían nueve Estados parte. Vid. <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/I44.htm>.

condición de reciprocidad que prácticamente imposibilita el sufragio, la única salida lógica es la reforma de la Constitución. Bastaría con suprimir el requisito de reciprocidad del art. 13.2 CE, dejando la decisión futura a los tratados y la ley, o bien suprimir directamente todo el número 2 porque la solución sería la misma, pero no parece que vaya a ser esta la vía escogida en un futuro próximo porque durante la última legislatura, el Gobierno ha reafirmado el condicionamiento de los derechos políticos a la firma de acuerdos de reciprocidad entre España y los países de procedencia de las personas inmigradas. La lógica de la reciprocidad implica que el derecho a participar en las elecciones del municipio en el que se reside quede condicionado al lugar de nacimiento de una persona. Significa que el hecho de residir de forma estable en España no es lo determinante, porque no da derecho a formar parte de la comunidad política: este derecho está condicionado por unos acuerdos que son ajenos a la situación de las personas que han acreditado mediante su residencia estable, su voluntad de estar. Conviene señalar que los países de la Unión Europea que ya tienen reconocido este derecho no han usado ni usan el sistema de los acuerdos de reciprocidad.³¹

Además, hay que añadir que el condicionamiento de los derechos políticos a la reciprocidad, hace imposible en unos casos su ejercicio, y en otros lo convierte en algo muy improbable. En efecto, quedan fuera del reconocimiento de dichos derechos las personas que provienen de países con los que el Gobierno español actualmente no puede firmar ese tipo de acuerdos, sencillamente porque sus gobiernos no tienen interés prioritario en reconocer derechos políticos a los escasos residentes españoles, o porque su legislación expresamente prevé lo contrario (era el caso de Ecuador, la tercera nacionalidad de origen de personas inmigradas en España con más de 400.000 personas, cuya Constitución hasta hace poco, impedía el reconocimiento del derecho a voto a extranjeros).³² En definitiva, resulta evidente cómo esta condición genera situaciones de desigualdad, de discriminación injustificada, entre personas inmigradas, según su origen nacional.

Hay algunas de las iniciativas reseñables en este sentido que podemos señalar. Así, el 16 de agosto de 2006 los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Els Verds presentaron para su debate en el Pleno del Congreso una proposición no de ley sobre la extensión del derecho al voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales³³ en la que se insta al Gobierno a:

³¹ Puede consultarse Pablo Santolaya Machetti: *El sufragio de los extranjeros, un estudio de derecho comparado*, CEPC, Madrid, 2008. También del mismo autor, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, CEPC, Madrid, 2007.

³² Ecuador, con la nueva Constitución de 2008, reconoce el derecho a voto de los extranjeros siempre que hayan residido legalmente en el país, al menos, durante cinco años. (art. 63 CE).

³³ Permitiría votar a más de dos millones de nuevos electores.

- 1.– Llevar a cabo la negociación y firma de acuerdos o convenios con los países con mayor número de residentes en España y especialmente con aquellos que tengan relaciones históricas, políticas y culturales.³⁴
- 2.– Solicitar al Consejo de Estado informe sobre la aplicación del art. 13.2 CE, particularmente sobre los términos «criterios de reciprocidad».
- 3.– Firmar y ratificar el Convenio Europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local, de 5 de febrero de 1992.

Por lo que respecta al marco legal de la participación política de los inmigrantes en España, recordemos que en febrero de 2007 el Parlamento español aprobó el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010). El plan enuncia entre sus principios políticos inspiradores, junto a los de «igualdad» e «interculturalidad», el de «ciudadanía»: en efecto, su principal objetivo sería «[...] garantizar el pleno ejercicio de los derechos [...] políticos de los inmigrantes». En la actualidad la población inmigrada ocupa un porcentaje importante en los municipios españoles: a finales de 2007 las personas extranjeras empadronadas representaban más del 10% del total de la población, si bien en algunos municipios incluso llegan al 60%.

En las elecciones locales de mayo de 2007 más de dos millones de personas que viven y trabajan en España no pudieron votar por no ser nacionales. Paradójicamente, al mismo tiempo que en no pocas circunscripciones se vio incrementado el número de representantes debido al aumento de la población residente (las personas inmigradas empadronadas), en flagrante contradicción, se pudo comprobar que quienes originaron ese crecimiento se veían excluidos de la condición de representados. Como destacó Javier de Lucas, esto es lo que permite que se hable de «esquizofrenia democrática» entre la lógica liberal que otorga un valor representativo preeminente al ciudadano, al menos de manera formal, y la lógica colonial que excluye de posibilidades de representación bajo la etiqueta del no ciudadano.³⁵

Una de las principales propuestas emanadas del XXXVII Congreso Federal del PSOE celebrado en julio de 2008 fue reconocer el sufragio a los extranjeros de fuera de la Unión Europea que se encuentren en situación «estable» en España (esto es, residentes de larga duración) pero siempre supeditándolo a la existencia de reciprocidad en el país de origen de los inmigrantes. Teniendo en cuenta que el PSOE, era uno de los que sustentaban la iniciativa y ganó las elecciones generales en marzo de 2008, cabría esperar que actuara en consecuencia y que no optara por la vía de la reforma constitucional. De hecho, se ha creado la Subcomisión en el Congreso para la Reforma de la Ley Electoral, cuya primera reunión tuvo lugar

³⁴ El mayor número de inmigrantes residentes en España procede de Marruecos (18%), Ecuador (12%), Colombia (7'53%), China (3'3%) y Perú (3'1%).

³⁵ Rafael Durán Muñoz, Magdalena M^a Martín Martínez y Ángel Rodríguez: *Documento de trabajo JP2007/01, La participación política de los extranjeros: estado de la cuestión*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Sevilla, 2007.

el 2 de octubre de 2008, y el 6 de noviembre se establecieron las prioridades de cada una de las fuerzas políticas. Según el PSOE su primera prioridad será favorecer el voto de los inmigrantes en las elecciones municipales, si bien la opción escogida no implica cambio alguno en nuestro ordenamiento.

Por lo que concierne al ámbito supranacional, el compromiso más significativo se alcanzó el 5 de febrero de 1992 con la firma en Estrasburgo del «Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local», elaborado en el marco del Consejo de Europa. Este Convenio está estructurado en tres partes, precedidas de un preámbulo donde se acogen algunos de los argumentos expuestos: la residencia de los extranjeros en territorio nacional es una característica permanente de las sociedades europeas; los extranjeros residentes están sometidos a los mismos deberes que los nacionales; y su participación política es la mejor vía para facilitar su integración en la comunidad local. Cada Estado puede ratificar la Convención aceptando los tres capítulos, o solo uno o dos de ellos, con el objetivo de evitar que un país deje de adherirse al tratado por las dificultades internas de orden constitucional que pudieran plantear algunos de ellos. Además, los Estados que hayan aceptado uno o dos Capítulos pueden, en un momento posterior, aceptar, ratificar y aprobar los restantes.

- El Capítulo A reconoce los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación. Dentro del derecho de asociación se incluye el de fundar sindicatos o afiliarse a ellos y el de crear asociaciones locales para la ayuda mutua, para la conservación de la identidad cultural y para defensa de intereses comunes. Asimismo, cada país se compromete a extender la consulta sobre cuestiones locales a los residentes extranjeros.
- El Capítulo B obliga a los Estados a facilitar la creación de organizaciones consultivas u otras medidas institucionales para los colectivos locales que alcancen un número significativo de residentes, a fin de asegurar la relación entre estas organizaciones y los residentes, ofrecer un foro para la discusión de los problemas locales que más afectan a estos colectivos y promover su integración general en la vida de la comunidad. Cada país se compromete a que los representantes de los extranjeros residentes sean elegidos por sus colectividades o sean nombrados por las diferentes asociaciones.
- El Capítulo C recoge el compromiso de los Estados a conceder el sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a los residentes extranjeros, siempre que cumplan las mismas condiciones que se exigen a los nacionales y que hayan residido legal y habitualmente en el Estado, al menos, los cinco años anteriores a los comicios.

A esta participación política se refiere el noveno de los Principios Básicos Comunes para la Integración aprobados por el Consejo de la UE en 2004 cuando establece que la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local,

favorece su integración», pues «permitir que los inmigrantes tengan voz en la formulación de las políticas que les afectan directamente puede dar como resultado una política de mayor utilidad para los inmigrantes que aumente su sentido de pertenencia», «siempre que fuera posible, los inmigrantes podrían, incluso, participar en las elecciones, gozar del derecho a votar y a afiliarse a partidos políticos».³⁶

También el Parlamento Europeo ha señalado en diversas ocasiones la conveniencia de que los Estados avancen en el camino de integración de los inmigrantes residentes de larga duración por vía del reconocimiento del derecho de voto. La Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la UE 2000/223/ (INI) recomienda en sus arts. 121 y 122 a los Estados miembros que amplíen el derecho de voto a los ciudadanos de terceros países con años de residencia en la UE y que extiendan el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a los ciudadanos de terceros países que residan legalmente en el territorio de la UE como mínimo desde hace tres años, así como recomienda que los Estados que aún no lo hayan hecho ratifiquen el Convenio Europeo del 92.

En la Resolución del Parlamento Europeo sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la UE 2006/2056 (INI), se pide a los Estados miembros que promuevan la participación política de los inmigrantes y desalienten su aislamiento político y social; se pide a la Comisión que lleve a cabo un examen jurídico de las disposiciones existentes sobre la ciudadanía cívica europea en los diversos Estados miembros sobre el derecho de los inmigrantes residentes de larga duración a votar en las elecciones locales y municipales; y se alienta a los partidos políticos sindicatos y sociedad civil en su conjunto y a nivel nacional a incluir a los inmigrantes como miembros de pleno derecho a todos los niveles de sus estructuras.

Por su parte, la Comisión Europea ha prestado atención a estas cuestiones y apuntado vías de acción en la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo (COM 2003/336) y ha señalado que es deseable que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos. Las leyes sobre la nacionalidad han de dar la oportunidad para el acceso a la misma, pues es una forma de facilitar la integración. Como hemos adelantado, en la Comunicación de noviembre de 2000, introdujo un nuevo concepto de ciudadanía, definido como «un conjunto de derechos y obligaciones básicos que los inmigrantes adquieren progresivamente en un periodo de varios años de modo que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida aunque no hayan sido naturalizados». Y «desde el punto de vista de la integración, es obvio que el derecho de voto local no debería derivarse de la nacionalidad sino de la residencia permanente».

Las limitaciones de los extranjeros en su derecho de sufragio han provocado la aparición de instrumentos alternativos/complementarios de participación. Uno de los más interesantes son los Consejos Consultivos

³⁶ *Plan Estratégico*, cit. p. 214

municipales, que funcionan en algunos países europeos desde la década de los setenta. Por ejemplo, existen estructuras consultivas en la República Checa (La Comisión del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales), Estonia (Mesa Redonda Nacional sobre Normas Nacionales), Luxemburgo (los municipios con más del 20% de inmigrantes están obligados a crear comisiones consultivas), Dinamarca (donde la ley sobre integración prevé el establecimiento del Consejo Nacional para minorías étnicas), Portugal (el Consejo Consultivo para Asuntos de los Inmigrantes) e Italia (la Organización Nacional de Coordinación de la Política de Integración de los Inmigrantes).

La situación descrita evidencia un desequilibrio total entre los derechos y los deberes de los residentes de terceros países: sujetos a todas las obligaciones jurídicas, administrativas, económicas... etc., que impone la estructura social y política del lugar donde viven y sin derecho a participar en las decisiones que determinan esa estructura.

En el ámbito de la Unión Europea, la participación política activa y pasiva a los residentes extranjeros de terceros países no goza de una regulación homogénea.³⁷ España reconoce el derecho al voto a extranjeros originarios de países que hayan otorgado este mismo derecho a españoles. A grandes rasgos tenemos que se exige reciprocidad en España, Malta, Portugal y la República Checa. En algunos Estados miembros, de hecho ya se reconoce el derecho al voto a los inmigrantes que hayan residido durante cierto tiempo: es el caso de Irlanda (desde 1963, a partir de seis meses de residencia), Suecia (desde 1975, a partir de tres años de residencia, y sin condiciones para los nacionales de Islandia y Noruega), Dinamarca (desde 1981, a partir de tres años de residencia), y Holanda (desde 1985, a partir de cinco años de residencia). Bélgica reformó su Constitución en 1998, y desde 2004 permite el derecho al voto. En Luxemburgo se exigen cinco años de residencia, y Finlandia concede derecho al voto a extranjeros de otros países escandinavos con dos años de residencia.

En cambio, en otros Estados ni siquiera se contempla la posibilidad, pese a que ya se ha debatido sobre el asunto. Por ejemplo, en Francia el debate se remonta a casi tres décadas cuando François Mitterrand ya incluyó esta medida entre sus promesas electorales. Pero cuando consiguió el poder añadió: «No puedo exponer a este gobierno a una incomprensión general». El argumento utilizado era que los ciudadanos franceses no estaban todavía maduros. De hecho, Lionel Jospin utilizó este mismo discurso en 1995. En el 2000, a un año de las elecciones municipales, la Asamblea Nacional francesa comenzó el debate sobre el derecho de voto en las elecciones locales de los extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea. La proposición de ley, presentada por el partido de Los Verdes, no tenía ninguna posibilidad de ver la luz en un futuro próximo ya que, para

³⁷ Bernardino Esparza Martínez: «Participación política como valor y principio democrático en la Constitución de la Unión Europea y en la Constitución de España», en Marc Carrillo y Héctor López Bofill (coords): *La Constitución Europea: Actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España*, 2006, pp. 325-340.

empezar, tendría que pasar necesariamente por el Senado, donde la derecha, que se oponía a este proyecto de forma casi unánime, era mayoritaria. El argumento de la propuesta de ley era simple: ¿cómo es posible que un argelino que lleva 30 años viviendo en Francia no tenga derecho a voto, mientras que un español, un británico o un belga que no llevé más que unos meses residiendo sí puede votar? ³⁸ Al final se desechó. En Italia, el conservador Gianfranco Fini (*Popolo Della Libertà*) se planteó en el año 2003 conceder el derecho de voto a los extranjeros. Su proyecto de ley se dirigía a los residentes de más de seis años en situación regular en Italia para permitirles el derecho de voto en las elecciones locales y europeas. Tampoco tuvo éxito. ³⁹

Tras el panorama descrito, concluimos que parece imparable la tendencia a crear una nueva ciudadanía desvinculada de la nacionalidad, que es ampliamente demandada desde todos los sectores, con diversos argumentos entre los que destaca su necesidad como una exigencia democrática, de justicia social, de integración y de cohesión social. En España no se cuestiona la necesidad, por parte de las distintas fuerzas políticas, de encaminarse hacia el reconocimiento del derecho de participación política de los no nacionales en las elecciones locales como un medio de perfeccionar la democracia y de integrar a ese porcentaje de la población. Algunos de los colectivos más numerosos, como los ecuatorianos y marroquíes o los nacidos en China, Guinea Ecuatorial, Brasil, Guatemala, la República Dominicana, India, Argelia y Pakistán no podrán hacerlo si en sus países de origen no se reforma la legislación para reconocer el mismo derecho a los españoles que residen allí. Por contra, los nacidos en Colombia, Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela podrían ser los primeros no comunitarios en votar en elecciones municipales porque España tiene ratificados convenios de Cooperación y Amistad con estos países que ya contemplan la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales. Además, sus legislaciones nacionales no presentan impedimentos. También se explora la posibilidad de firmar tratados con Bolivia, Paraguay, Perú o Islandia.

Así que, pese a que siendo la reforma de la Constitución el procedimiento más sencillo y que no haría depender el disfrute del derecho de sufragio por estos «nuevos ciudadanos» de lo que se decida en sus países de origen, y después del amplio acervo de acciones, campañas, promesas, etc., es evidente que vamos a seguir como estábamos desde 1978. Eso sí, probablemente se llegue a la firma de más acuerdos de los existentes (el existente con Noruega, para ser más exactos) hasta la fecha, siquiera sea porque desde agosto de 2008 España cuenta con un embajador especial para desarrollar los citados tratados de amistad garantizando la reciprocidad en el derecho a voto y firmar nuevos convenios con otros países cuya legislación los permita.

³⁸ Puede consultarse Asunción Serena: «La Asamblea francesa debate el voto de los inmigrantes», en *El Mundo* de 3 de mayo de 2000 (on-line en www.elmundo.es).

³⁹ Vid. «Extranjeros en Europa: ¡A las urnas!», en *Cafébabel.com* de 24 de noviembre de 2003 (on-line en www.cafebabel.com).