

EL LARGO E INACABADO PROCESO DE ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO POR LOS EXTRANJEROS EN LAS ELECCIONES LOCALES ESPAÑOLAS

The long and unfinished process of acquiring the right
to vote by foreigners in Spanish local elections

LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

Universidad de Murcia

lgalvez@um.es

Cómo citar/Citation

Gálvez Muñoz, L. (2025).

El largo e inacabado proceso de adquisición
del derecho de sufragio por los extranjeros
en las elecciones locales españolas.

Revista Española de Derecho Constitucional, 133, 45-77.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.02>

Resumen

En este trabajo se examina el largo y complejo proceso histórico, aún no concluido, de adquisición por los extranjeros residentes en España del derecho de sufragio en las elecciones locales. Ello permitirá conocer y comprender las bases constitucionales y legales que lo sustentan, advertir los progresos realizados a lo largo del tiempo y los factores que los impulsan, tomar conciencia de las limitaciones existentes y su consistencia y, en definitiva, poder valorar con perspectiva histórica la situación actual y las posibilidades de cambio. En todo momento aparecerá la distinción entre extranjeros comunitarios y extracomunitarios, inevitable desde nuestra pertenencia a la Unión Europea por la fuerza del proceso de integración consustancial a esta organización, y, además, como punto de partida, se da cuenta del panorama internacional y comparado, a fin de poder ajustar la valoración de lo realizado.

Palabras clave

Derecho de sufragio; derecho de voto; extranjeros; ciudadanía; ciudadanía europea; elecciones; elecciones locales; derechos políticos; sufragio universal; democracia.

Abstract

This work examines the long and complex historical process, not yet concluded, of acquisition by foreigners residing in Spain of the right to vote in local elections. This will allow us to know and understand the constitutional and legal bases that support it, to notice the progress made over time and the factors that drive it, to become aware of the existing limitations and their consistency and, ultimately, to be able to evaluate the historical perspective of the current situation and the possibilities of change. At all times the distinction between EU and non-EU foreigners will appear, inevitable since our membership in the European Union due to the force of the integration process inherent to this organization and, furthermore, as a starting point, it takes into account the international and comparative panorama, in order to be able to adjust the assessment of what has been done.

Keywords

Right to suffrage; right to vote; foreigners; citizenship; European citizenship; elections; local elections; political rights; universal suffrage; democracy.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. UNA MIRADA AL EXTERIOR COMO PUNTO DE PARTIDA: 1. Derecho internacional. 2. Derecho comparado. III. EL MARCO INICIAL SOBRE EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS: 1. El artículo 13.2 CE en el proceso constituyente. 2. La redacción original de la LOREG. IV. LA ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO MUNICIPAL POR LOS CIUDADANOS EUROPEOS: 1. La regulación europea y sus limitaciones. 2. Las repercusiones en el derecho español: 2.1. *En la CE*. 2.2. *En la LOREG*. V. LA ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO MUNICIPAL POR LOS NACIONALES DE PAÍSES FUERA DEL ÁMBITO DE LA CIUDADANÍA UE: 1. La reforma de la LOREG de 1997 y propuestas de cambio. 2. El proceso de concertación de tratados. VI. CONSIDERACIONES FINALES. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN

El goce de los derechos de participación política, y, en particular, del derecho de sufragio por parte de los extranjeros, es una cuestión que no figura en el debate público sobre la inmigración en España¹. No es un tema que se considere prioritario en términos generales, y ni siquiera desde el punto de vista particular de las necesidades para atender y satisfacer en relación con los integrantes de este importante colectivo humano, a diferencia de otros, como la obtención y gestión del permiso de residencia, el acceso al empleo, el disfrute de prestaciones sociales, las condiciones para la reagrupación familiar, la integración en las aulas o los requisitos de concesión de la nacionalidad por residencia.

No obstante, es difícil encontrar otros derechos de mayor importancia teórica y práctica para, si no la superación, sí, al menos, la difuminación de la frontera jurídica entre nacionales y extranjeros, asentada desde hace más de dos siglos en los Estados nacionales, con su implacable lógica divisiva entre «ellos y nosotros», en coherencia con sus postulados fundacionales, pero ajena al auténtico fundamento de los derechos humanos en los valores de dignidad, igualdad y libertad. Es en los derechos de participación política donde está la raíz de la dualidad de posiciones en el ordenamiento estatal, pues su disfrute determina la posición de ciudadano, de miembro activo de la comunidad de convivencia, que pertenece a ella e interviene en la toma de decisiones sobre su

¹ *Vid.* una crítica de esta situación en De Lucas, 2007: 272 y ss.

gobierno y destino, como forma máxima de integración en la sociedad en la que se vive. Y más todavía, si esto es así, también reside en ellos la llave de acceso y disfrute de los demás derechos, pues son las instituciones políticas las que determinan su configuración².

De ahí nuestro interés por su estudio, aunque la tarea es ambiciosa y por ello debe ser abordada por partes. En este trabajo nos centraremos en una cuestión muy concreta, como es el proceso de adquisición del derecho de sufragio local de este importante colectivo de personas en la España actual, la que empezó su recorrido con el celebrado cambio de régimen político y alumbramiento de la Constitución de 1978 (CE); veremos su arranque, evolución y situación actual, destacando en todo momento sus condicionantes y posibilidades. No obstante, conviene precisar de inicio que no es un análisis fácil de articular, pues hay factores que impiden seguir un rígido esquema temporal o ajustado estrictamente a tipos normativos: fundamentalmente, porque el derecho de la Unión Europea (UE) se cruza con el español y determina en buena parte el transcurrir del proceso; además, dicho proceso se desarrolla en un marco constitucional y legal que es complejo y que evoluciona, en buena parte por efecto del derecho europeo, y, sin olvidar, finalmente, que transcurre en un contexto internacional y comparado que no le es indiferente y con el que se interrelaciona.

De todo ello daremos cuenta en las páginas que siguen, combinando el devenir temporal con las variables mencionadas. Comenzaremos, precisamente, por la última de ellas, pues conocer lo que ocurre fuera de nuestras fronteras, aunque sea en sus líneas más básicas, permite enfocar críticamente lo realizado aquí.

II. UNA MIRADA AL EXTERIOR COMO PUNTO DE PARTIDA

1. DERECHO INTERNACIONAL

Ninguna de las grandes declaraciones internacionales de derechos humanos, de ámbito tanto universal como regional, atribuye a los extranjeros residentes en otro Estado el derecho de voto o de elegibilidad en sus procesos electorales. Ni la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1 de diciembre de 1948, ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966, ni el Convenio Europeo de Protección de los

² Sobre las implicaciones políticas y constitucionales de la atribución de este derecho a los extranjeros, *vid.* Massó Garrote, 1997: 159 y ss.

Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 y sus protocolos posteriores, ni la Convención Americana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969³. Ninguna de ellas comprende a los extranjeros en el reconocimiento que hacen del derecho de participación política o electoral en relación con el *pueblo*, los *ciudadanos* o las *personas respecto al gobierno de su país*; e incluso algún texto declara de forma expresa la libertad de los Estados para reglamentar el ejercicio de este derecho por razón de nacionalidad⁴ o para restringir la actividad política de los extranjeros⁵. Y tampoco menciona siquiera este derecho la Declaración de la Organización de Naciones Unidas, de 13 de diciembre de 1985, sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven⁶.

El único elemento favorable a este reconocimiento en el plano internacional se ha producido en el ámbito regional europeo, en concreto, en el seno del Consejo de Europa, y es el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local de 5 de febrero de 1992. Su art. 6 establece el compromiso de los Estados de atribuir los derechos de voto y de elegibilidad en las elecciones locales a «cualquier residente extranjero, siempre que reúna las mismas condiciones que las que se aplican a los ciudadanos y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado de que se trate durante los cinco años anteriores a las elecciones», si bien permite que los Estados restrinjan este reconocimiento al derecho de voto, excluyendo, pues, la elegibilidad, y, en sentido opuesto, que el plazo de residencia exigible sea inferior a cinco años. No obstante, este Convenio ha sido ratificado por muy pocos países, entre los

³ Nos referimos a los arts. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, 3 del Protocolo Adicional núm. 1 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

⁴ Art. 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969: «La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».

⁵ Art. 16 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950: «Ninguna de las disposiciones de los artículos 10 [libertad de expresión e información], 11 [libertad de expresión, derecho de reunión, derecho de asociación, libertad sindical] y 14 [principio de igualdad y no discriminación] podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros».

⁶ Resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985, de la Asamblea General de Naciones Unidas.

que no está España, y algunos de los signatarios han hecho reserva al art. 6, como es el caso de Italia.

Otra cosa son las recomendaciones, sugerencias y opiniones de organismos internacionales relacionados de alguna manera con la promoción de los derechos humanos o la democracia. Es el caso, por ejemplo, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que en 2005 invitó al Comité de Ministros a pedir a los Estados miembros y observadores que firmaran y ratificaran la citada Convención de 1992 y «concedieran los derechos electorales activos y pasivos en las elecciones locales a todos los residentes legales»; y de la Comisión de Venecia, también del Consejo de Europa, que en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, de 18 de octubre de 2002, recomienda que «los extranjeros tengan derecho a votar en las elecciones locales después de cierto período de residencia»⁷, período que, en un documento posterior de 2005 sobre Abolición de Restricciones al Derecho de Voto, concreta, a título de ejemplo, en cinco años de residencia permanente, además de felicitarse por la llamada realizada por la Asamblea Parlamentaria a la concesión de los derechos electorales a los extranjeros⁸.

2. DERECHO COMPARADO

Los ordenamientos jurídicos de los distintos países presentan posiciones muy dispares sobre el tratamiento del derecho de sufragio de los extranjeros que se encuentran en su territorio, y que van desde las más abiertas de aquellos países que les atribuyen, con condiciones, este derecho en todo tipo de elecciones (sobre todo en Sudamérica) a las más restrictivas de los Estados que reservan la participación política a los nacionales y excluyen, por tanto, de ella por completo a los extranjeros (muchos africanos y centroamericanos, también asiáticos), pasando por todos los que, entre los dos extremos anteriores, y en una variedad de posiciones, admiten la participación extranjera en determinadas elecciones o en relación con los nacionales de determinados países (países europeos sobre todo)⁹.

⁷ Directriz I.1.1.b del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral adoptado por la Comisión de Venecia en su sesión plenaria de 18-19 de octubre de 2002.

⁸ Opinión sobre la Recomendación 1714 (2005) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa relativa a la abolición de las restricciones al derecho de voto, adoptada por la Comisión de Venecia en su sesión de 21-22 de octubre de 2005.

⁹ El estudio de referencia sobre el derecho comparado sigue siendo, a pesar del tiempo transcurrido, el de Santolaya Machetti y Díaz Crego, 2008. *Vid.* también para los datos actualizados de los distintos países la base de recursos de Proyecto ACE, 2024.

No podemos en este trabajo, lógicamente, dado su objeto, entrar en detalles, pero sí es conveniente dar cuenta de las líneas más básicas que se deducen de la comparación de las distintas legislaciones:

- La regla general es la de exclusión de los extranjeros del derecho de sufragio. Son muy pocos los países que reconocen el derecho de sufragio de los extranjeros en sus elecciones nacionales, regionales o locales, en ocasiones con requisitos muy estrictos.
- Existe una marcada tendencia, forjada en los años setenta del pasado siglo —aunque con relevantes antecedentes en la época de implantación y expansión del sufragio universal— a la específica atribución a los extranjeros del derecho de sufragio en las elecciones locales, aunque normalmente limitándolo al aspecto activo del derecho.
- El espacio de la UE representa un caso singular en la esfera mundial. No es solo, como veremos luego con detalle, que el ordenamiento europeo haya consagrado el derecho de sufragio en las elecciones locales de cada Estado de los nacionales de los otros países de la UE que residan en su territorio (y también en las europeas), vía ciudadanía europea, es que, además, buena parte de estos países también reconocen este derecho de sufragio local, de una u otra forma, y con más o menos requisitos, a los nacionales de terceros Estados¹⁰.

III. EL MARCO INICIAL SOBRE EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS

1. EL ARTÍCULO 13.2 CE EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

El texto del art. 13.2 CE, que es el que regula la titularidad de los derechos de participación política y, en particular, el derecho de sufragio, es fruto de su tiempo, de conceptos y líneas de pensamiento y de actuación imperantes en el momento en que se elaboró, 1978: la idea tradicional de que el derecho de sufragio corresponde en exclusiva a los nacionales; la tendencia que se acababa de abrir en el derecho comparado a permitir la participación política de los extranjeros en las elecciones municipales; la preocupación por el numeroso colectivo de emigrantes españoles, tanto políticos como económicos; la percepción del fenómeno migratorio en España como una cuestión menor y

¹⁰ Sobre la situación del derecho de sufragio extranjero en los países de la UE, *vid.* Sánchez-Molina, 2016: 355 y ss.

menos acuciante, cuya integración política corresponde a otras vías de actuación, como la nacionalización por residencia y la incorporación a la UE¹¹, e incluso el problema específico del riesgo de quiebra de la vinculación con España de los territorios de Ceuta y Melilla —y en menor medida Canarias— ante las apetencias expansionistas del vecino del sur.

Todas estas consideraciones de signo opuesto, defendidas por los distintos grupos políticos, estuvieron presentes en los debates parlamentarios¹², y su síntesis conciliadora queda muy bien reflejada en las dos cláusulas que integran el art. 13.2 CE: de un lado, la regla general de reserva a los españoles del derecho de sufragio, y, de otro, la excepción de que por tratado o por ley se pueda, atendiendo a criterios de reciprocidad, conceder el derecho de voto (sufragio activo) a los extranjeros en las elecciones municipales. Se contempla, pues, el derecho de sufragio extranjero como mera posibilidad, y fuertemente limitada.

La fórmula aprobada procede de la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado, dadas las discrepancias existentes entre las dos cámaras: mientras en el Congreso, siguiendo el Anteproyecto de Constitución, la única referencia al tema era la reserva a los españoles de la titularidad de los derechos políticos¹³, en el Senado se suprimió por completo tal referencia, con lo que la cuestión se integraba en el régimen general de disfrute de los derechos fundamentales por los extranjeros —en los términos que establezcan los tratados y la ley—¹⁴, lo que daba una gran libertad en la materia al legislador posconstitucional.

No son públicas las actas de esta comisión, pero el texto aprobado en ella, y que es el que, como hemos indicado, figura en la CE, es el resultado evidente

¹¹ Sobre estas dos vías, *vid.* la intervención del diputado Pérez Llorca (Unión de Centro Democrático, UCD) en *Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 68, sesión de 17 de mayo de 1978, p. 2422; así como las de los diputados Alzaga Villaamil (UCD) y Fraga Iribarne (Alianza Popular), en *Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, núm. 105, sesión de 6 de julio de 1978, pp. 3930 y 3934.

¹² *Vid.* Sáinz Moreno, 1980. *Vid.* también Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2024.

¹³ Art. 12.1 del texto aprobado por el Congreso de los Diputados: «La condición jurídica del extranjero se regulará por la ley y los tratados. Solamente los españoles serán titulares de los derechos políticos».

¹⁴ Art. 13.1 del texto aprobado por el Senado: «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley reguladora de su condición jurídica».

del acuerdo político entre las fuerzas de centro y de derecha, por un lado, y las de izquierda, por otro. Las primeras habían impuesto su visión en el Congreso de los Diputados —reserva absoluta a los españoles del derecho de sufragio— y las segundas en el Senado —remisión plena de la cuestión a lo que establezcan con posterioridad la ley y los tratados—.

No es necesario realizar —ni hay espacio para ello— un recorrido por el proceso parlamentario de elaboración de la CE, reflejando el *iter* del precepto que estudiamos y las intervenciones de los portavoces de los distintos grupos¹⁵, pero sí parece oportuno dejar constancia, al menos, de las intervenciones que quizá respondan con mayor acomodo a las posturas enfrentadas. En primer lugar, la del representante del grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático, el que sostenía al Gobierno, en el Pleno del Congreso, el Sr. Alzaga Villaamil:

El tema es demasiado serio como para adoptar trajes y modas —que, además, no existen en muchos casos, según acabo de demostrar— sin un juicio crítico previo y riguroso. No podemos desconocer tampoco que hay actualmente una corriente doctrinal prestigiosa sobre los peligros de una expansión, en ocasiones sin sentido, de derechos y libertades que se constitucionalizan literalmente sin ton ni son [...]. Lo que el artículo que nos ocupa [...] está exceptuando respecto de los extranjeros son los derechos políticos *strictu sensu*; no una acepción amplia de los derechos políticos [...]. Son los derechos a través de los cuales se efectúa la elección democrática de los gobernantes y se aplican los mecanismos de limitación y de censura a los gobernantes. En consecuencia, parece indiscutible que estos derechos, que conllevan todo un deber de asumir la carga de autogobierno de la comunidad política, debemos ponerlos exclusivamente sobre las espaldas de los nacionales. No hacen otra cosa las constituciones progresivas, no solo la portuguesa [...]-

Yo terminaría por hacer una consideración realista, nuestra situación geopolítica. Esta Cámara es consciente de que nuestro país tiene comunidades como Ceuta y Melilla en que el otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros supondría consecuencias difícilmente previsibles. Desde una perspectiva radicalmente distinta, esta Cámara tiene que ser consciente de que en un país que es turístico por antonomasia, en provincias tan importantes y tan queridas para todos nosotros como las Canarias, el reconocimiento de derechos políticos indiscriminadamente y a nivel constitucional podría acarrear consecuencias también difícilmente pronosticables¹⁶.

¹⁵ Sobre este proceso, *vid.* Pérez Vera, 1997: 202-206, y Aja y Moya, 2008: 71-73.

¹⁶ *Vid.* Cortes, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno..., cit., pp. 3927-3928.

En segundo término, y en sentido opuesto, recogemos ahora la réplica que, también en el Pleno del Congreso de los Diputados, le dio el representante socialista, el Sr. Zapatero Gómez¹⁷:

Creemos que el inciso no era necesario [...] si suprimimos el inciso, aquí y ahora, en este momento, solamente podrían ser electores y elegibles los ciudadanos españoles y nadie más, en virtud del juego del artículo 23 del texto constitucional. Por consiguiente, ningún extranjero, aquí y ahora —y subrayo «aquí y ahora»— podría tener una pretensión similar frente al Estado.

En segundo lugar, porque no queremos cerrar el paso [...] a unos nuevos planteamientos en el tema, a una visión mucho más internacionalizada de la vida política, como ya lo está la vida social y económica. Por eso mismo creemos que si elimina este inciso y se hace jugar el artículo 12, número 1, primer inciso, que dice: «La condición jurídica del extranjero se regulará por ley y por los tratados», es posible que, en régimen de reciprocidad, determinados extranjeros, en determinadas condiciones y en determinados momentos, pudieran tener el derecho a ser electores y a ser elegidos; no hay, pues, una atribución automática de derechos políticos, sino una remisión a la ley y al tratado para que, en su día, en determinadas circunstancias, se puedan dar a ciertos extranjeros esos derechos. Mantener ese inciso, y, por consiguiente, rechazar nuestra enmienda, significaría constitucionalizar la exclusión de los extranjeros, no aquí y ahora, sino para siempre, en cuanto a los derechos políticos, lo cual nos parece que es excesivo, por cuanto que si algún día se intentara otorgar a los extranjeros estos derechos sería precisa una reforma constitucional, lo cual, a nuestro modo de ver, es excesivo [...].

Tendría que citarle ya por último, y termino, que hace quince días, en el Consejo de Europa [...] ha habido un *rapport* en el que se recomienda la participación de los emigrantes en las elecciones locales¹⁸.

De esta forma, el texto final aprobado por las Cortes es fruto del gran esfuerzo de consenso desplegado por los constituyentes en la materia, como en tantas otras. No se excluye del todo el derecho de sufragio de los extranjeros, pero tampoco se deja completamente abierta la cuestión al legislador posconstitucional. Lo que se hace es reservar de entrada el derecho de sufragio a los

¹⁷ Es de gran interés también la intervención del portavoz socialista en la Comisión de Constitución del Senado, el Sr. Villar Arregui (*Cortes, Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, núm. 42, sesión de 23 de agosto de 1978, p. 1777).

¹⁸ Vid. *Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno..., cit., pp. 3928-3930.

españoles y establecer al propio tiempo la posibilidad de reconocimiento futuro por ley o tratado del sufragio extranjero, pero con un triple límite: ámbito activo, elecciones municipales y reciprocidad. El primer límite, sin embargo, ya ha caído, como consecuencia del proceso de integración europeo, como veremos luego.

2. LA REDACCIÓN ORIGINAL DE LA LOREG

La regulación del derecho de sufragio de los extranjeros no se movió en los años inmediatamente posteriores a la promulgación de la CE. Hubo que esperar a la aprobación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), para que apareciera en el ámbito infraconstitucional una mínima —aunque importante— referencia al derecho de sufragio extranjero. Se trataba del art. 176, que estableció que «gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto de los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado», además de prever que «el Gobierno comunicará a la Oficina del Censo Electoral la relación de Estados extranjeros cuyos nacionales, residentes en España, deban de ser inscritos en el censo». No se hizo alusión alguna al derecho de sufragio pasivo, como es natural, pues la CE en ese momento no contemplaba la posibilidad de atribuir esa faceta del sufragio.

En una primera aproximación a esta disposición, puede parecer que la LOREG está reconociendo de forma directa el derecho de voto de determinados grupos nacionales, aquellos cuyos países reconocen, a su vez, el derecho de voto de los españoles en sus elecciones municipales, y que solo falta conocer los términos en que lo concretan los tratados en cada caso. Pero no es así en realidad. Un examen más detenido de la cuestión, que tiene en cuenta la forma en que opera el poder contractual del Estado, pone de manifiesto que la LOREG no atribuye derecho de voto alguno a ningún extranjero y que solo enmarca o condiciona ese reconocimiento posterior por los tratados. ¿Cómo? Pues vinculando el propio reconocimiento del derecho a la paralela actitud normativa de cada uno de los otros países hacia los españoles. No nos encontramos, pues, ante una norma atributiva del derecho de voto a los extranjeros, sino, más bien, ante una disposición que completa el marco constitucional de cara a un posterior reconocimiento de este derecho vía tratados.

Y este aporte o complemento al marco constitucional tiene una enorme relevancia, pues entraña tres decisiones de enorme calado, aunque no suscitaban debate durante el proceso de elaboración de la LOREG: primera, se

establece legalmente la interpretación de la expresión «atendiendo a criterios de reciprocidad» que utiliza el art. 13.2 CE, pues no otra cosa supone convertir el reconocimiento del derecho de voto a los españoles que residan en otro país en un requisito inexcusable para poder atribuir el derecho de voto a sus nacionales en España, interpretación que para muchos parece la única posible, aunque, en realidad, no es así¹⁹; segunda, se traslada a los tratados la entera regulación de los términos del reconocimiento del derecho de sufragio e incluso, aunque no se diga, la apreciación en el caso concreto de la existencia de reciprocidad, por el hecho mismo de proceder o no a su concertación, y, tercera, se abdica por parte de la ley de la posibilidad permitida por la CE de realizar en la propia ley el reconocimiento del derecho de voto de los extranjeros atendiendo al criterio de reciprocidad, con independencia de la forma en que esta exigencia se concretara en el ámbito de interpretación de la CE.

No vamos a profundizar en estas decisiones, pues ello nos llevaría muy lejos, desviándonos del tema (Gálvez Muñoz, 2023: 201 y ss.; Naranjo de la Cruz, 2017: 81 y ss.). No obstante, es preciso poner de relieve un dato que ofrece el estudio de la tramitación parlamentaria y que hasta ahora ha pasado bastante desapercibido, y es que el texto del proyecto del Gobierno presentado al Congreso de los Diputados contemplaba un reconocimiento legislativo directo del derecho de sufragio solo conectado al principio de reciprocidad, sin precisión alguna sobre su interpretación. Decía así en la parte que ahora interesa destacar: «[...] gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España atendiendo en todo caso al principio de reciprocidad», a lo que seguía la prescripción inmutable en todo el proceso legislativo —y aun después— sobre la comunicación del Gobierno a la Oficina del Censo Electoral de «la relación de Estados extranjeros cuyos nacionales, residentes en España, deban de ser inscritos en el censo»²⁰.

El enfoque cambió, en primer lugar, en el Congreso, al supeditarse expresamente el reconocimiento del derecho a la existencia de reciprocidad en el reconocimiento del derecho por los otros Estados, bajo el argumento técnico de conseguir una redacción «más explícita»: «[...] gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto de los españoles en dichas elecciones»²¹. Y,

¹⁹ Así lo puso de relieve hace tiempo el Consejo de Estado (2009: 73-75).

²⁰ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, II legislatura, serie A: Proyectos de Ley, núm. 120-1, Proyecto de Ley, 15 de octubre de 1984, p. 1176.

²¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, II legislatura, serie A: Proyectos de Ley, núm. 120-1-4, Informe de la Ponencia, 21 de marzo de 1985, p. 1816/28.

en segundo lugar, cambió también en el Senado al introducirse en este la coleccionista final sobre «los términos de un tratado», bajo la consideración también meramente técnica de que «es necesario determinar el título jurídico que determina lo ordenado en el artículo»²². No se le dio en ese momento más trascendencia y es posible que nadie reparara en ello, pero la tenía, evidentemente.

IV. LA ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO MUNICIPAL POR LOS CIUDADANOS EUROPEOS

1. LA REGULACIÓN EUROPEA Y SUS LIMITACIONES

Como adelantamos al inicio, los ciudadanos de la UE que residan en otro Estado miembro distinto al de su nacionalidad, los llamados «ciudadanos móviles», tienen reconocido desde hace bastantes años en el derecho europeo, y, por derivación, en las legislaciones electorales internas de los distintos países, el derecho de sufragio en las elecciones locales del Estado en el que residan y en las mismas condiciones que los nacionales, como también en las elecciones europeas. Su introducción se produjo por medio del muy relevante Tratado de la UE de 7 de febrero de 1992, firmado en la ciudad holandesa de Maastricht, que transformó la Comunidad Económica Europea en la Comunidad Europea; su artículo G.C incluyó este derecho en el entonces llamado Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (art. 8.B), aunque en la actualidad se encuentra residenciado en el Tratado de Funcionamiento de la UE (art. 22) y en la Carta de Derechos de la UE (art. 40).

El Tratado de Maastricht, mediante la previsión de una nueva parte en el mencionado Tratado Constitutivo, creó la figura de la ciudadanía europea, como condición jurídica de la persona que se atribuye a los nacionales de los países que integran la UE y que se superpone a la ciudadanía nacional, sin distorsionarla. Esta nueva condición supone la titularidad de una serie de derechos, entre los cuales se encuentra de forma destacada el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (también en las elecciones europeas) del Estado miembro en el que residan sin ser nacionales, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado²³.

²² *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, II legislatura, serie II: Textos legislativos, núm. 244.c, Informe de la Ponencia, 23 de mayo de 1985, p. 148.

²³ *Vid.* el art. G.C del Tratado de la UE, que introdujo una segunda parte, «Ciudadanía de la Unión», en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el cual pasa a denominarse en ese momento de la Comunidad Europea. Esta materia

Este derecho es, sin duda, un elemento de gran importancia en el proceso de construcción europea, por su fuerza integradora de los pueblos de la Unión, como también la tienen, por supuesto, los demás derechos y acciones de la ciudadanía europea (libre circulación y residencia, protección diplomática y consular, petición ante el Parlamento Europeo, queja ante el Defensor del Pueblo Europeo, comunicación con las instituciones europeas en la lengua de la Unión que se elija, iniciativa ciudadana europea). No obstante, este derecho expresa, como pocos, la voluntad de trascender la unión económica y alcanzar una unión más política, que vincule de forma estrecha a los pueblos de Europa entre sí, al compartir un espacio de convivencia y de decisión común²⁴.

Su relevancia es, pues, extraordinaria, pero, sentada esta, en este apartado queremos también llamar la atención, sin agotar el análisis, sobre el aspecto en cierto modo opuesto, como es el de las limitaciones del reconocimiento europeo de este derecho de sufragio, y que, como vamos a comprobar, son de diverso tipo (material, funcional y subjetivo).

a) En primer lugar, en un plano material, hay que ser conscientes de que el reconocimiento del derecho de sufragio a los ciudadanos europeos móviles se limita a las elecciones locales, aparte de las europeas, por lo que quedan fuera las demás elecciones y referendos de competencia estatal, como las elecciones generales, presidenciales o regionales y los referendos constitucionales y legislativos. Es esta, ciertamente, una dimensión del derecho de sufragio que no está contemplada entre los derechos de ciudadanía del Tratado de Funcionamiento de la UE, ni hay previsión tampoco de que lo vaya a estar en el futuro, con independencia de que hacerlo tendría enormes repercusiones en la construcción del proyecto europeo, pues no cabe duda de que fortalecería la integración de los ciudadanos europeos en las sociedades de residencia y profundizaría la dimensión política y democrática de la UE.

El tema, sin embargo, ha suscitado cierto interés en la escena pública. Por ello, la Comisión Europea ha destacado esta cuestión en varios de sus informes periódicos sobre el estado de la ciudadanía de la UE; así, en los últimos, de 2020 y de 2023, da cuenta de los estudios de opinión que muestran que existe un elevado apoyo público a la extensión del derecho de sufragio de los ciudadanos europeos a otras elecciones y referendos —a sumar a las locales y

constituye hoy, junto con la no discriminación, la segunda parte del Tratado de Funcionamiento de la UE.

²⁴ Sobre este proyecto hoy, *vid.* Pérez Bustamante y Guinea Bonillo, 2021.

europas— de seis de cada diez ciudadanos europeos consultados²⁵. Además, en 2020 se puso en marcha una iniciativa ciudadana que, entre otras cosas, pedía realizar las reformas precisas para que los ciudadanos de la UE tuvieran derecho a elegir «si votan en su país de residencia o de origen para todas las elecciones y referendos», aunque la iniciativa no pudo concluir su tramitación al no obtener las firmas necesarias para su declaración de validez, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/788, sobre la iniciativa ciudadana europea²⁶.

b) En segundo lugar, en el ámbito estrictamente del derecho de sufragio local, surge una limitación de carácter funcional y es que el reconocimiento de este derecho a los ciudadanos europeos móviles no se hace en términos de estricta o plena igualdad con los nacionales del Estado de residencia, sino admitiendo la posibilidad de ciertas diferencias de trato. Las disposiciones de los tratados que desde 1992 han reconocido el derecho de sufragio local de los ciudadanos móviles lo hacen «en condiciones de igualdad» con los nacionales, pero junto con la previsión de que la normativa europea de desarrollo puede permitir excepciones justificadas a los Estados. Así, el art. 22 del Tratado de Funcionamiento de la UE dispone literalmente, tras proclamar el derecho: «Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro».

La normativa europea de desarrollo llamada por el Tratado de Funcionamiento es la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, 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 sean nacionales²⁷. Y en ella se

²⁵ *Vid.* el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la ciudadanía de la UE de 2020, 5-12-2020, COM/2020/730 final, p. 7, así como el de 2023, 6-12-2023, COM(2023) 931 final, p. 33.

²⁶ Es la iniciativa ciudadana titulada «Votantes sin fronteras, plenos derechos políticos para los ciudadanos de la UE», notificada a la Comisión con el número C(2020) 1298, y que dio lugar a la Decisión de Ejecución (UE) 2020/396 de la Comisión, de 4 de marzo de 2020, C/2020/1298.

²⁷ Para las elecciones europeas se dictó otra específica, la 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.

prevén, efectivamente, ciertas modulaciones o excepciones al principio de igualdad de trato con los nacionales. Así, por ejemplo:

1. Sufragio activo. Se parte de la inscripción de estos electores en el censo electoral a instancia del interesado, aunque se permite que los Estados prevean la inscripción de oficio cuando el voto no sea obligatorio²⁸.
2. Sufragio pasivo. Entre otras medidas, se prevé que los Estados pueden disponer que «únicamente sus propios nacionales sean elegibles para las funciones de alcalde, de teniente de alcalde o de miembro del órgano directivo colegiado en el gobierno de un ente local básico» y también que puedan establecer que «los ciudadanos de la Unión que hayan sido elegidos miembros de un órgano representativo no puedan participar ni en la designación de los electores de una asamblea parlamentaria ni en la elección de los miembros de dicha asamblea»²⁹.
3. Sufragio activo y pasivo. Se permite que los Estados fijen para los nacionales de los otros Estados miembros un período mínimo de residencia para disfrutar del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo si su porcentaje «fuese superior al 20 % del conjunto de ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en él»³⁰.

c) Por último, en un plano subjetivo, hay que advertir un nuevo límite, y es que la noción de ciudadanía europea, a la que se vincula el derecho de sufragio en las elecciones municipales, se circunscribe a los nacionales de los países miembros de la UE, quedando fuera las demás personas que residen en el territorio de la Unión, los nacionales de terceros Estados. De este modo, la quiebra que se produce, por efecto del derecho europeo, entre *derecho de sufragio* y *nacionalidad* en beneficio de la *residencia* en las elecciones locales es relativa, pues, si bien el punto de referencia del derecho de sufragio ya no es solo la nacionalidad estatal, sino también la ciudadanía europea, esta implica necesariamente la previa posesión de la nacionalidad de alguno de los Estados

²⁸ Art. 7 de la Directiva 94/80/CE. En relación con la inscripción en el censo, *vid.* también el art. 8.

²⁹ Art. 5, puntos 3 y 4, de la Directiva 94/80/CE. *Vid.* también sobre otros supuestos los arts. 6.2 y 9.2.

³⁰ Art. 12 de la directiva, que detalla las condiciones de aplicación de este supuesto y, además, establece una regulación específica para Bélgica. Entre otras indicaciones, establece que, «cada seis años, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe en el que comprobará si persisten los motivos que hayan justificado el reconocimiento, a los Estados miembros de que se trate, de una excepción con arreglo al apartado 1 del artículo 8 B del Tratado». El último informe se realizó el 7 de noviembre de 2023 [COM(2023) 688 final].

miembros. La nacionalidad es, para decirlo en pocas palabras y con expresividad, la llave maestra para acceder a la ciudadanía europea, y esta, la puerta de relevantes derechos como la participación electoral en el ámbito local y europeo (De Groot, 1998: 115 y ss.).

Esta situación no ha sido nunca, sin embargo, por su concreta delimitación, una cuestión pacífica en el diseño de la Unión, ni está, por tanto, definitivamente cerrada. Desde hace varios años diversas asociaciones, grupos políticos y organismos europeos vienen reclamando el reforzamiento de la posición jurídica de los nacionales de terceros países residentes en el territorio de los Estados miembros, incluyendo, en el caso de los residentes estables, el goce del derecho de sufragio en el ámbito local y europeo.

El momento de mayor reivindicación en este tema se vivió en el cambio de siglo: desde poco después de la celebración del Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999 y su llamada a la realización de un trato justo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión y una política de integración más decidida³¹, hasta la conclusión del proceso de elaboración de la Constitución Europea en junio de 2004, con la riqueza fundacional que supuso³². De las aportaciones institucionales en la materia cabe destacar dos, por su indudable interés y repercusión, que aún perduran:

- La Comisión propuso en octubre de 2000, en su Comunicación sobre una política comunitaria de migración, el concepto de «ciudadanía cívica», que suponía una aproximación de derechos y obligaciones de los nacionales de terceros Estados respecto de los nacionales de los Estados miembros de la Unión, aunque sin determinar cuáles serían esos derechos³³. En comunicaciones posteriores sobre el tema de la inmigración la Comisión concretó algo más el campo de actuación, aunque sin llegar a aludir al derecho de sufragio³⁴. Sí mencionó, en

³¹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1998, capítulo A.III, punto 18: «La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia».

³² Sobre las aportaciones en este período, *vid.* Zapata-Barrero, 2004: 61 y ss.

³³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración. COM(2000), 757 final, de 22 de noviembre de 2000.

³⁴ *Vid.* COM(2001), 387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política

cambio, este derecho el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la Comunicación de la Comisión de junio de 2003 sobre inmigración, integración y empleo³⁵.

- El Comité Económico y Social Europeo (CESE) se pronunció en este período en diversos dictámenes (como el de mayo de 2003 sobre incorporación a la ciudadanía de la UE)³⁶ y resoluciones (como la dirigida a la Convención Europea en 2000)³⁷ a favor de la adopción de una «noción extensa» de la ciudadanía europea, que se caracteriza por recoger un nuevo criterio de atribución, además de la nacionalidad: el de la residencia estable en la UE. Su incorporación a los tratados conllevaría el disfrute por los nacionales de terceros países en situación de residencia de larga duración en cualquier país de la Unión de los derechos ahora reservados a los nacionales de los países miembros, en cuanto que ciudadanos europeos, entre ellos el derecho de sufragio en las elecciones locales y europeas.

El debate se ha mantenido vivo tras el intenso período de comienzo de siglo. Así, por ejemplo, el CESE ha seguido insistiendo en la idea de que el criterio de residencia debe ser utilizado para atribuir la ciudadanía europea. El texto en el que expresa su opinión de forma más elaborada es en su Dictamen de 16 de octubre de 2013 sobre el tema «Una ciudadanía inclusiva abierta a los inmigrantes»³⁸. En él recomienda, además, que los Estados faciliten el acceso a la nacionalidad, que reconozcan el derecho de sufragio en las elecciones locales a los extranjeros de terceros países que residan de manera estable en su territorio y que ratifiquen tanto el Convenio Europeo sobre nacionalidad de 6

comunitaria en materia de inmigración, y COM(2003), 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre inmigración, integración y empleo.

³⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo citada. COM(2003), 336 — 2003/2147(INI) P5_TA(2004)/0028.

³⁶ *Vid.* el Dictamen del CESE sobre el tema «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea», Dictamen de Iniciativa, sesión de 14 de mayo de 2003, 2003/C 2008/19. *Vid.* también el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo» (COM(2003), 336 final - 2003/C 80/25, sesión de 10 de diciembre de 2003).

³⁷ *Vid.* CESE 1069/2002, punto 2.11.

³⁸ Dictamen de Iniciativa 2014/C 67/04, sesión de 16 de octubre de 2013.

de noviembre 1997 como el Convenio Europeo sobre participación de los extranjeros en la vida pública local de 5 de febrero de 1992³⁹.

Más recientemente, el 10 de febrero de 2023, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, con ocasión del proceso de reforma de los tratados con vistas a la ampliación de la UE, ha pedido la revisión del art. 20 del Tratado de Funcionamiento de la UE, pues el disfrute de los derechos allí mencionados «debe ampliarse a los nacionales de terceros países que residan en el territorio de la Unión, en particular a los nacionales de terceros países con estatuto de residencia de larga duración en la Unión»⁴⁰. Asimismo, la iniciativa ciudadana europea «Votantes sin fronteras», antes mencionada, también proponía estudiar la manera de incluir a los nacionales de terceros Estados en la europeización del derecho de voto que defendía.

2. LAS REPERCUSIONES EN EL DERECHO ESPAÑOL

2.1. *En la CE*

Como hemos visto, el Tratado de la UE, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, creó, mediante la modificación del entonces Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, la figura de la ciudadanía europea, como condición jurídica de la persona superpuesta a la de la ciudadanía nacional, y que entraña una serie de derechos. Algunos de ellos ya estaban en los tratados —así, la libertad de circulación y residencia—, pero otros se incorporaron en ese momento, como es el caso que ahora nos ocupa del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (también en las elecciones europeas) del Estado miembro en el que se resida sin ser nacional, en las mismas condiciones que un nacional de dicho Estado.

Nuestro país había sido uno de los impulsores de la ciudadanía europea y de una definición amplia de su contenido, incluyendo el derecho de sufragio en las elecciones locales y europeas, pero el problema para España estaba en la referencia del Tratado al derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, pues la CE, como vimos antes, solo contemplaba en ese

³⁹ *Vid.* el apartado 1, «Recomendaciones y propuestas».

⁴⁰ *Vid.* la Opinión de esta Comisión de Libertades Civiles, cuyo ponente fue el diputado español Juan Fernando López Aguilar, en el ciclo relativo al Informe sobre las propuestas del Parlamento Europeo con vistas a la revisión de los Tratados, Comisión de Asuntos Constitucionales, Informe A9-0337/2023, 7-11-2023 (2022/2051(INL), disponible en: <https://is.gd/adsjxR> (acceso: 5-5-2024).

momento la posibilidad de excepcionar la regla de reserva a los españoles del derecho de sufragio en estas elecciones en el aspecto activo del sufragio, no en el pasivo. Era esta una posibilidad que los constituyentes no habían previsto, y que no había suscitado tampoco debate alguno en el proceso constituyente.

El Gobierno de entonces —presidido por Felipe González— consideró, con el respaldo del Consejo de Estado, que el art. 93 CE era suficiente apoyo para permitir la compatibilidad del art. 13.2 CE y el Tratado de la UE⁴¹, pero el Tribunal Constitucional (TC) no lo vio así. Este, en la Declaración 1/1992, de 1 de julio, señaló que, a la vista de la literalidad del art. 13.2 CE, no cabía, sin modificar previamente su texto, atribuir por tratado o ley «el derecho de sufragio pasivo a los no nacionales en cualquiera de los procedimientos electorales para la integración de órganos de los poderes públicos españoles», no así en los propios de la UE (elecciones al Parlamento Europeo)⁴².

No vamos a profundizar, claro está, en este debate, dado el tiempo transcurrido desde la resolución del TC, que consideramos, por otra parte, acertada⁴³. Únicamente queremos poner de relieve algunos datos de interés sobre la reforma:

- El TC consideró que el único artículo de la CE que estaba en contradicción con el Tratado de la UE era el 13.2, descartando que resultaran afectados otros preceptos, en particular el art. 23 (proclamación y regulación de los derechos de participación política, además de acceso igual a la función pública) y el 1.2 (radicación de la soberanía nacional en el pueblo español). Por ello, precisamente, la reforma constitucional pudo tramitarse por el procedimiento ordinario previsto en el art. 167 CE y no por el agravado del art. 168.
- La reforma constitucional para que España pudiera poder prestar su consentimiento al Tratado de Maastricht, de conformidad con el art. 95.1 CE, no se limitó, como se había barajado en algún momento, al ámbito comunitario europeo, sino que la referencia al derecho de sufragio pasivo se introdujo de forma general, para cualquier extranjero, como estaba ya la del sufragio activo. Se hizo así en aras de preservar el carácter meramente habilitador del precepto, pero en la

⁴¹ *Vid.* la argumentación en el Dictamen del Consejo de Estado 850/1991, de 20 de julio, punto VI, así como en el posterior 421/1992, de 9 de abril, punto IV.

⁴² FJ 3.A.

⁴³ *Vid.* al respecto Rodríguez-Drincourt Álvarez, 1997: 329 y ss.

mente de todos estaba la ligazón exclusiva al proceso de construcción europea. No obstante, el portavoz popular tuvo interés en dejar constancia expresa, «a efectos interpretativos», de que es la UE «la que provoca esta reforma, que son los ciudadanos comunitarios los que el legislador tiene presentes», avisando de que, aunque la fórmula no lo evite en su literalidad, «al legislador, al gobernante, al negociador diplomático, al magistrado constitucional del futuro, deben hacerse presentes los efectos queridos y no queridos por la Cámara al acometer la reforma»⁴⁴.

- Que esta reforma mantuvo intacto el consenso político que recibió en su momento el texto primigenio del art. 13.2 CE. Así lo acredita el que se tramitara por medio de una proposición de reforma conjunta de todos los grupos parlamentarios y que se aprobara por casi unanimidad. El único punto que dejó traslucir diferencias fue el de la posibilidad de que se convocara un posterior referéndum de ratificación, pero sin más trascendencia⁴⁵.

2.2. En la LOREG

Durante el proceso de elaboración de la segunda ley de reforma de la LOREG —la que se aprobaría como Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, cuyo objeto era mejorar técnicamente la ley y dotar de más garantías al proceso electoral— se advirtió de forma lateral la conveniencia de dar un trato específico a los extranjeros del espacio comunitario en la regulación del goce del derecho de voto de los extranjeros en las elecciones locales. Se modificó para ello el art. 176.1 LOREG para añadir una referencia a la posibilidad de reconocimiento de este derecho «en el marco de la normativa comunitaria», pues parecía insuficiente la estricta referencia que entonces se hacía a «los términos de un tratado». El artículo quedaba así: «[...] gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado o en el marco de la normativa comunitaria».

⁴⁴ Intervención del portavoz del grupo popular, el Sr. Cisneros Laborda, en la toma en consideración de la proposición de reforma. Vid. *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, IV legislatura, año 1992, núm. 205, sesión de 13 de julio de 1992, pp. 10060-10061.

⁴⁵ Vid. la tramitación de esta reforma en <https://is.gd/WfUMWU> (acceso: 5-5-2024).

El proyecto de ley se presentó en las Cortes Generales a mediados de diciembre de 1990⁴⁶, en las mismas fechas en que en el seno de la UE daban comienzo los trabajos de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política, cuya celebración se había acordado en el Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 de junio de 1990⁴⁷; no se sabía en ese momento por parte de los redactores del proyecto qué iba a deparar el proceso europeo, pero ya había datos suficientes para prever el reconocimiento del derecho de voto en las elecciones locales (y europeas) y por eso se aprovechó la tramitación de la reforma de la LOREG para facilitar el reconocimiento posterior del derecho en el plano interno.

Esta concreta reforma de la LOREG no tuvo, sin embargo, aplicación práctica, pues el devenir, ya comentado, del proceso de construcción política europeo hizo necesaria enseguida una reforma legal más amplia. Nos referimos a la Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, destinada específicamente a trasponer la directiva que, llamada por el Tratado de Maastricht de 1992, había establecido el marco obligatorio y optativo de los Estados para que estos regularan el goce del derecho de sufragio —tanto activo como pasivo— en sus elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión no nacionales que residieran en su territorio (la 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994).

Se procedió así, con esta nueva reforma de la LOREG, al reconocimiento efectivo en nuestro ordenamiento del derecho de sufragio activo y pasivo de estos ciudadanos europeos móviles en las elecciones municipales españolas, introduciéndose algunas previsiones facultativas permitidas, como vimos, por la directiva. En concreto, en el derecho de sufragio activo se exige a los ciudadanos europeos manifestar su voluntad de ejercer el derecho de sufragio en España (art. 176.1.b), aunque solo lo han de realizar una vez⁴⁸, y en el derecho de sufragio pasivo, no haber sido desposeídos de este mismo derecho en su país de origen (art. 177.1.c).

No se introdujeron, en cambio, otras previsiones posibles, la más relevante de las cuales era la de la reserva a los nacionales de «las funciones de alcalde, de teniente de alcalde o de miembro del órgano directivo colegiado en el gobierno de un ente local básico» (art. 5.3 de la directiva), aunque la cuestión fue ampliamente debatida en las Cortes Generales. De hecho, fue una de las más

⁴⁶ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, IV legislatura, serie A: Proyectos de Ley, núm. 46-1, Proyecto de Ley, 17 de diciembre de 1990, p. 7.

⁴⁷ Dicha conferencia se abrió en el Consejo Europeo de Roma, 14-15 de diciembre de 1990, y a partir de ahí debía tener lugar todos los meses a nivel ministerial.

⁴⁸ Es la propia Directiva 94/80/CE la que parece exigir que la solicitud no tenga que reiterarse (art. 8.3).

discutidas, a iniciativa de Coalición Canaria, grupo que propuso reservar a los españoles «los cargos de alcalde o teniente de alcalde de los ayuntamientos» a fin de «garantizar al máximo la intangibilidad de la soberanía nacional» por implicar «el ejercicio efectivo de autoridad pública» de conformidad con el art. 48.4 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁴⁹. Los demás grupos, sin embargo, rechazaron la propuesta, con la argumentación que queda expuesta en el informe de la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados:

El representante de Coalición Canaria expuso que la propuesta se movía dentro de la facultad de disposición que la Directiva que se pretende transcribir otorga a todos los Estados dentro del marco de salvaguarda de los intereses generales del Estado y que entendía que era preferible usar esa posibilidad de restringir el acceso a estos cargos en la medida en que pudieran tener mando sobre autoridades públicas, como puedan en su caso ser las policías locales. El resto de los miembros de la Ponencia se manifestó contrario a la admisión de la enmienda en primer lugar porque podría suponer la creación de unos motivos de desigualdad de unos candidatos y otros e incluso, entre unas listas y otras, pero, además, por entender que no era lógico que siendo España el país comunitario que más ha impulsado el concepto de ciudadanía europea luego se manifieste reticente en la concesión de este primer aspecto de este derecho con todas sus consecuencias, por lo cual se propone su rechazo⁵⁰.

Lo que no ha habido apenas, por otra parte, es discusión —ninguna en el plano político y muy poca en el técnico-administrativo de los órganos preinformantes del proyecto y en la academia— sobre la cuestión del cumplimiento del requisito de reciprocidad, habida cuenta de las diferencias existentes con las legislaciones aprobadas por otros países; por ejemplo, Francia, que reserva a los nacionales las funciones de alcalde y teniente de alcalde, o Luxemburgo, que exige un período de residencia amplio a los no nacionales —cinco años— para poder gozar del derecho de voto y de elegibilidad. Llama la atención la

⁴⁹ Vid. el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI legislatura, serie A: Proyectos de Ley, Enmiendas, núm. 22-2, 18 de noviembre de 1996, p. 7. Vid. también la defensa de la enmienda en *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI legislatura, año 1997, Comisiones, Constitucional, núm. 149, 20 de febrero de 1997, pp. 4091 y ss.

⁵⁰ Vid. el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI legislatura, serie A: Proyectos de Ley, Informe de la Ponencia, núm. 22-4, 21 de enero de 1997, p. 12.

falta de debate, pero no vemos, ciertamente, problema real de ajuste constitucional, pues el requisito de reciprocidad debe contemplarse aquí a la luz del art. 93 CE y del Tratado de la UE⁵¹.

Con todo, hay una explicable insatisfacción sobre esta situación entre los ciudadanos españoles que residen en los países europeos con legislaciones restrictivas, y que demandan, lógicamente, la consecución de una mayor igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio local, aspiración que ha terminado por ser recogida en nuestra legislación. Lo ha hecho, en concreto, el art. 4.2 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del estatuto de la ciudadanía española en el exterior, que, tras señalar que el Estado fomentará los tratados internacionales oportunos para que los residentes españoles en el exterior vean reconocido el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales de su lugar de residencia, dispone: «En el ámbito de la Unión Europea el Estado adoptará las iniciativas necesarias para que en ningún país se limiten o restrinjan estos derechos»⁵².

V. LA ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO MUNICIPAL POR LOS NACIONALES DE PAÍSES FUERA DEL ÁMBITO DE LA CIUDADANÍA UE

1. LA REFORMA DE LA LOREG DE 1997 Y PROPUESTAS DE CAMBIO

Como hemos visto en el apartado precedente, la LOREG, en el marco de lo dispuesto en el texto original del art. 13.2 CE —posibilidad de atribuir por ley o tratado el derecho activo a los extranjeros en las elecciones municipales atendiendo a criterios de reciprocidad—, declinó en 1985 activar la vía del reconocimiento legislativo de este derecho y optó, en cambio, por remitir la cuestión a la vía de los tratados, sin más límite material para este reconocimiento que el que los respectivos países permitieran el voto a los españoles en sus elecciones municipales. Esto significa, de un lado, que la atribución del derecho de voto local a los extranjeros dependía exclusivamente de la política de concertación de tratados, y, de otro, que el derecho de sufragio pasivo local

⁵¹ Tampoco la advirtió el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de esta ley. *Vid.* Dictamen del Consejo de Estado, de 25 de junio de 1996, expediente 269/1996.

⁵² Este texto no figuraba en el proyecto de ley del Gobierno, pero fue incorporado en el informe de la Ponencia, tras las enmiendas al respecto de varios grupos (Mixto —Chunta Aragonesista—, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, y Esquerra Republicana). *Vid.* *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII legislatura, serie A: Proyectos de Ley, núm. 75-12, Enmiendas, 17 de mayo de 2006, pp. 33, 42 y 70-71.

no se contemplaba en absoluto en la LOREG, dada su exclusión constitucional en ese momento.

Este esquema legal cambió drásticamente respecto de los nacionales de países de la UE, como ya vimos, por efecto del Tratado de Maastricht, al reconocer este el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a los ciudadanos europeos móviles. Tras la reforma constitucional para hacer posible la atribución del derecho de sufragio pasivo, se modificó la LOREG, mediante la Ley Orgánica 1/1997, de 13 de marzo, para realizar el reconocimiento legislativo directo del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de los ciudadanos europeos que residen en España.

Y, yendo a lo que ahora interesa específicamente, el esquema legal también cambió en 1997 para los nacionales de otros países, aunque de forma mucho menos acusada. La prescripción establecida en el art. 176 LOREG sobre el reconocimiento del derecho de voto en las elecciones municipales españolas para los nacionales de países que permitan en sus elecciones municipales el voto a los españoles allí residentes en los términos de un tratado se mantuvo sin cambios, pero en el art. siguiente, el 177, se añadió una referencia paralela sobre el sufragio pasivo: «[...] son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española [...] 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».

Este cambio no estaba previsto en el proyecto de ley remitido a las Cortes Generales por el Gobierno, pues este se limitaba estrictamente a trasponer la Directiva 94/80/CE, de Elecciones Municipales, haciendo uso del margen de decisión permitido por esta, y, por tanto, se ceñía a los ciudadanos de la UE⁵³. Se incorporó a la ley durante la tramitación parlamentaria, a iniciativa del grupo Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, por considerarse coherente la comprensión de los extranjeros no comunitarios con la previa reforma constitucional que había introducido de forma genérica en el art. 13.2 CE la posibilidad de atribuir a los extranjeros por ley o tratado el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, sin restringirlo a los ciudadanos de la UE, que eran quienes habían motivado la reforma⁵⁴.

⁵³ Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI legislatura, serie A: Proyectos de Ley, Proyecto, núm. 22-1, 25 de octubre de 1996.

⁵⁴ Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI legislatura, serie A: Proyectos de Ley, Enmiendas, núm. 22-2, 18 de noviembre de 1996, enmienda núm. 7, p. 5.

Este marco legislativo no se ha movido desde entonces. No obstante, en más de una ocasión se ha suscitado en las Cortes Generales por distintos grupos políticos la oportunidad de su replanteamiento. Ello se ha producido en dos direcciones no opuestas:

- En primer lugar, los grupos a la izquierda del Partido Socialista (Izquierda Unida, Podemos, Sumar) han pretendido, desde antes incluso de la reforma electoral de 1997, que la LOREG, trascendiendo la vertiente de bilateralidad del principio constitucional de reciprocidad, recoja el derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros que acrediten cierto período de residencia en España⁵⁵.
- En segundo lugar, el Partido Popular y algunos otros grupos —como en su momento Convergència i Unió— han expresado su deseo de determinar en la ley las condiciones para dar cumplimiento al principio de reciprocidad y que los acuerdos internacionales se firmen en el marco de esta nueva regulación, con lo que se achicaría el espacio de decisión que tiene en la actualidad el poder contractual estatal⁵⁶.

2. EL PROCESO DE CONCERTACIÓN DE TRATADOS

La regulación que la LOREG ha realizado sobre el derecho de sufragio en las elecciones municipales de los extranjeros residentes en España ha dotado de un gran protagonismo a los tratados internacionales de reciprocidad.

⁵⁵ *Vid.*, por ejemplo, la Proposición de Ley Orgánica de reconocimiento de los derechos de sufragio activo y pasivo a determinados ciudadanos extranjeros, presentada por el grupo parlamentario federal de Izquierda Unida el 2 de febrero de 1998, en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI legislatura, serie B: Proposiciones de Ley, Proposición, núm. 176-1, 18 de marzo de 1998; o la Proposición no de Ley sobre el derecho a voto de las personas extranjeras residentes y la eliminación del examen de nacionalidad, presentada el 23 de enero de 2019 por el grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, XII legislatura, serie D: General, núm. 492, 8 de febrero de 2019, pp. 22-24.

⁵⁶ Así, por ejemplo, *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, IX legislatura, año 2009, núm. 88, 9 de junio de 2009, pp. 39-43, o *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, XIV legislatura, año 2022, núm. 683, sesión de 24 de mayo de 2022, pp. 26-27.

Durante mucho tiempo, entre junio de 1985 (aprobación de la LOREG) y mayo de 1997 (reforma de la LOREG por la LO 1/1997), han sido el único instrumento existente, por decisión de la propia LOREG, para atribuir el derecho de sufragio local a los extranjeros, y, desde la última fecha citada, ha seguido siendo así para los extranjeros que no tengan la ciudadanía europea, pues los que la tienen ya disfrutaban del derecho de sufragio por decisión legislativa.

Y es la contractual una vía que no se ha dejado sin activar, sino que se puso en marcha relativamente pronto, con acciones y resultados de signo diverso, producidos a lo largo de un amplio período de tiempo. No es el momento de realizar un estudio detenido de este proceso, de sus resultados y vicisitudes, pues desbordaría los límites del trabajo, pero sí conviene conocer sus puntos fundamentales⁵⁷. Y lo vamos a hacer con base en los tres períodos en que se han desplegado acciones estatales significativas en este terreno.

a) La primera etapa transcurre, básicamente, en los años 1988-1992, correspondientes al fin de la III legislatura y buena parte de la IV, con Felipe González como presidente del Gobierno. En ella se desarrollaron diversas acciones convencionales en el ámbito del derecho de voto con diferentes países, unos europeos y otros sudamericanos, con diferentes resultados en los dos supuestos, aunque todos ellos eran países que reconocían ya en su legislación, con mayor o menor extensión, el derecho de sufragio de los extranjeros en sus elecciones locales, en unos casos solo el activo y en otros también el pasivo.

En primer lugar, se concertaron tratados bilaterales de reciprocidad con varios países europeos: dos comunitarios, Países Bajos (23-2-1989) y Dinamarca (13-7-1989), antes de que fuera previsible el proceso de integración política que luego tuvo lugar en Maastricht, y otros dos no comunitarios, Noruega (6-2-1990) y Suecia (6-2-1990), país este último que en ese momento no formaba parte de la organización europea⁵⁸. En virtud de estos tratados España reconoció el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales españolas de los nacionales de estos países que tuvieran una residencia legal y continuada en España durante los tres años anteriores a la solicitud de inscripción en el censo, que era el plazo que marcaban las legislaciones de estos países, salvo la de Países Bajos, que fijaba cinco años; no se planteó en ningún momento el reconocimiento por España del derecho de sufragio pasivo, aunque las

⁵⁷ Sobre este proceso histórico de concertación internacional, *vid.* Arce Jiménez (2019: 142-147).

⁵⁸ El ingreso de Suecia en la UE se produjo en 1995, junto con Austria y Finlandia.

legislaciones de estos países, salvo otra vez Países Bajos, sí lo reconocían, pues, en ese momento, era una posibilidad fuera del marco constitucional⁵⁹.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que en esta época se concertaron también tratados generales de amistad y cooperación con varios países hispanoamericanos (Argentina, Venezuela, Chile, Uruguay y Colombia)⁶⁰, en cuyo clausulado se establecía de forma genérica que los nacionales de los respectivos países podrán votar en las elecciones municipales del Estado en el que residen y del que no son nacionales. Dada la generalidad del reconocimiento, en la mayoría de estos tratados se preveía de forma expresa para su efectividad la concertación posterior de un tratado complementario específico⁶¹, aunque esta concertación no se produjo en ese momento ni en los inmediatamente posteriores, aunque sí, en algún caso, años después, como veremos luego. El proceso quedó, pues, en ese momento, en *stand by*, pero ello no fue obstáculo para que los españoles pudieran seguir ejerciendo su derecho de voto en esos países, en los términos previstos en su legislación interna, pero sí, en cambio, para que los nacionales de estos países pudieran votar en España, dado el estado de nuestro derecho.

b) La segunda etapa tuvo lugar en la IX legislatura (2008-2011), la segunda de José L. Rodríguez Zapatero como presidente del Gobierno, y básicamente en su primera mitad. En 2008, nada más arrancar la legislatura, el Gobierno puso en marcha una ambiciosa política de concertación de tratados bilaterales de reciprocidad, a fin de extender lo máximo posible el derecho de sufragio (solo el activo) de los extranjeros no comunitarios, que en ese momento estaba muy limitado, pues solo alcanzaba a los noruegos en virtud del Tratado bilateral de 1990.

Como consecuencia de ello se lograron concluir once tratados internacionales, en casi todos los casos con países que ya reconocían el derecho de sufragio extranjero en sus elecciones municipales y, por tanto, no tenían que modificar su ordenamiento constitucional o legal, algo siempre muy conflictivo en materia electoral y de extranjería. Son los tratados con Colombia, Perú, Trinidad y Tobago, Ecuador, Islandia, Cabo Verde, Chile, Paraguay, Nueva

⁵⁹ Casi no hace falta decirlo, pues cabría darlo por sobreentendido, pero hay que advertir que los tratados con Países Bajos, Dinamarca y Suecia ya no tienen aplicación por haber sido desplazados por la posterior normativa europea, con condiciones más favorables.

⁶⁰ Tratados con Argentina, de 3 de junio de 1988, con Venezuela, de 7 de junio de 1990, con Chile, de 19 de octubre de 1990, con Uruguay, de 23 de julio de 1992, y con Colombia, de 29 de octubre de 1992.

⁶¹ De hecho, en todos ellos salvo en el de Chile.

Zelanda, Bolivia y Corea del Sur⁶². En virtud de estos tratados se reconoce el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales españolas —no el pasivo— de los nacionales de estos países que acrediten una residencia legal, continuada y previa de cinco años a la solicitud de inscripción en el censo, solicitud que han de cursar en cada proceso electoral.

No se pudieron concluir más tratados en ese momento habida cuenta del estado de la legislación de otros países o las discrepancias entre las fuerzas políticas españolas sobre el cumplimiento del requisito constitucional de reciprocidad (casos de Venezuela, Uruguay, Argentina o Burkina Faso), con una posición más abierta al acuerdo en el caso del Partido Socialista y más estricta o rígida en el del Partido Popular⁶³.

c) La tercera y última etapa es la actual, cuyo comienzo se ubica en la parte final de la XII legislatura, coincidiendo en el tiempo con el acceso a la Presidencia del Gobierno de Pedro Sánchez, y sin que pueda darse por concluida. No es, sin embargo, mucho lo que se puede reseñar en este período, y ni siquiera lo poco realizado tiene un nexo claro.

Lo más relevante, y el único resultado tangible, es el concierto de un tratado de reciprocidad de sufragio con el Reino Unido en enero de 2019⁶⁴, ante el entonces inminente abandono de este país de la UE, y a fin de mantener en la medida de lo posible un derecho del que disfrutaban hasta este momento los nacionales de los dos países en las respectivas elecciones municipales por la aplicación del derecho europeo, pues la falta de referencia alguna a este tema en el acuerdo de retirada avocaba a la desaparición del derecho de sufragio⁶⁵, como confirmó posteriormente la jurisprudencia europea⁶⁶. En virtud de este tratado se reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo de los británicos con

⁶² El primero fue el Tratado con Colombia, de 5 de febrero de 2009, y el último, el de Corea del Sur (República de Corea), con la doble fecha de 16 de noviembre de 2010 y 26 de febrero de 2011.

⁶³ *Vid.*, por ejemplo, *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX legislatura, año 2009, núm. 394, sesión de 21 de octubre de 2009, pp. 29 y ss.

⁶⁴ El tratado con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se hizo el 21 de enero de 2019.

⁶⁵ *Vid.* el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, adoptado el 17 de octubre de 2019, con entrada en vigor el 1 de febrero de 2020, en especial los arts. 2, 3, 10, 12 y 127.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, Gran Sala, de 9 de junio de 2022, *EP c. Prefecto del Departamento de Gers e Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos*, asunto C-673/20, ECLI:EU:C:2022:449.

residencia en España legal, continuada y previa de tres años anterior a la solicitud de inscripción en el censo electoral en cada proceso electoral, lo que supone un trato favorable respecto de los demás extranjeros no comunitarios, tanto por el menor plazo de residencia (tres años en vez de cinco) como por el ámbito extendido del derecho (no solo activo, sino también pasivo).

En segundo lugar, es importante dar cuenta de que el Congreso de los Diputados ha reclamado recientemente al Gobierno —aunque por mayoría, sin consenso⁶⁷— activar el proceso de concertación de tratados de reciprocidad con los países no comunitarios y en particular con los que tengan una comunidad significativa residiendo en España, y abarcando tanto el aspecto activo como el pasivo⁶⁸. No obstante, tras ello, no ha habido —al menos que tengamos conocimiento— movimientos estatales reseñables para tratar de concluir los tratados iniciados en el período anterior o concertar otros nuevos.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Concluido el examen del proceso de adquisición del derecho de sufragio en las elecciones locales por parte de las personas extranjeras en la España actual, tan solo nos resta detenernos un momento y contemplar con mirada crítica y valorativa el conjunto del proceso, más allá de su punto de llegada. No se trata de recapitular lo dicho, sino de captar o advertir su esencia con la perspectiva que dan las casi cinco décadas de evolución.

Y desde esta específica perspectiva surgen enseguida las notas básicas que caracterizan el desarrollo y resultado del proceso y que se pueden sintetizar con esfuerzo de concisión en tres: progresión, segmentación y estancamiento.

Primera, *progresión*. Hemos pasado de un debate inicial en el proceso constituyente en el que la mayoría parlamentaria del Congreso de los Diputados defendía la reserva absoluta a los españoles del derecho de sufragio local, sin excepción alguna, al reconocimiento efectivo en la hora actual del derecho de sufragio —activo y pasivo o solo activo— a los nacionales de cuarenta países.

Esto es algo, por otra parte, que no ha sucedido de golpe, sino por fases, e influido por dos factores: uno, el proceso de construcción europea, cuyo

⁶⁷ Se han opuesto el Partido Popular y Vox. *Vid. Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX legislatura, año 2022, núm. 683, sesión de 24 de mayo de 2022, pp. 25 y ss.

⁶⁸ *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, XIV legislatura, serie D: General, núm. 468, 9 de junio de 2022, pp. 14-15.

punto culminante se sitúa en el Tratado de la UE de 1992, y dos, el cambio de composición demográfica de la población residente en el país, a partir sobre todo de comienzos de siglo, con sucesivas oleadas migratorias y un alto volumen de extranjeros asentado en el territorio, que se está acercando ya a los siete millones de personas⁶⁹.

Segunda, *segmentación*. La pertenencia de España, desde el 1 de enero de 1986, a la UE, entonces llamada Comunidad Económica Europea, ha revolucionado por completo el régimen jurídico de la extranjería, suponiendo, entre otras cosas, la creación de un estatuto jurídico diferenciado para las personas pertenecientes a países de la UE —de nacionalidad europea desde el Tratado de la UE— respecto de los demás extranjeros. Es un cambio general, y que se aprecia también muy acusadamente en materia de derecho de sufragio local.

Existe, como hemos podido comprobar, un régimen muy diferente de disfrute de este derecho para unas y otras personas. Los ciudadanos europeos gozan desde el momento que fijan su residencia en España del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales, sin más requisito que el de manifestar formalmente en algún momento su deseo de participación electoral; mientras tanto, los demás extranjeros, los llamados nacionales de terceros Estados, no disfrutaban, en general, de este derecho. Solo lo hacen los nacionales de trece países, aquellos que, reconociendo el derecho de sufragio a los españoles en sus elecciones municipales, han concertado un tratado de reciprocidad con España; y, en tal caso, la atribución se limita en casi todos los casos al derecho de voto y exigiéndose el cumplimiento de estrictos requisitos de residencia —legal, continuada y normalmente de cinco años—, así como el de cursar en cada proceso electoral la solicitud de inscripción en el censo electoral.

Y tercera, *estancamiento*. El reconocimiento del derecho de sufragio local a las personas extranjeras con residencia en España ha experimentado, como hemos comprobado, enormes progresos con el tiempo, pero desde hace varios años el proceso se encuentra estancado, sin cambios, y sin que se atisben estos en el panorama político.

Esto es resultado, en primer lugar, del restrictivo marco constitucional y legislativo o, para ser más precisos, de la interpretación limitadora que del requisito constitucional de reciprocidad —«atendiendo a criterios de reciprocidad»— se impuso con la aprobación de la LOREG, esto es, como requisito inexcusable que han de cumplir los otros Estados para el reconocimiento del

⁶⁹ Los últimos datos disponibles los ofrece la Estadística Continua de Población elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, a partir básicamente del padrón continuo, y arroja, a 1 de octubre de 2024, la cifra de 6 735 487 extranjeros con residencia habitual en España (disponible en: <https://www.ine.es/>, acceso: 10-11-2024).

derecho de sufragio a sus nacionales; en segundo lugar, de la falta de acuerdo político posterior para modificar ese marco constitucional o su interpretación, y, finalmente, de la paralización del proceso de integración política en la UE, que tanta relevancia ha tenido en este tema, pero del que no se espera revitalización alguna por un largo tiempo, dados los vientos nacionalistas que recorren el continente. Este dato es clave, casi definitivo a nuestro juicio, pues, si hay algo claro en la política española, es que en Europa sigue estando la solución reformadora de nuestro país y que, si Europa se paraliza y no aprieta, nada cambia en España.

Bibliografía

- Aja, E. y Moya, D. (2008). El derecho de sufragio de los extranjeros residentes. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 64-81. Disponible en: <https://is.gd/IHy3GB>.
- Arce Jiménez, C. (2019). Análisis de los tratados internacionales para el reconocimiento del derecho de sufragio local a personas extranjeras residentes en España que no ostentan la ciudadanía europea. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 11, 139-155. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/real.v0i11.10591>.
- Consejo de Estado (2009). *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009. Disponible en: <https://is.gd/V9UXrE>.
- De Groot, G. R. (1998). The relationship between the nationality legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship. En M. La Torre (ed.). *European Citizenship: An Institutional Challenge* (pp. 115-147). The Hague: Kluwer Law International.
- De Lucas, J. (2007). Integración política, participación y ciudadanía: un balance. *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, 4, 271-282.
- Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados (2024). *Constitución Española. Trabajos parlamentarios sobre la Constitución Española*. Disponible en: <https://is.gd/XhCESI>.
- Gálvez Muñoz, L. (2023). El régimen jurídico del derecho de sufragio de los extranjeros en España. Análisis crítico y propositivo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 187-230. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/TRC.51.2023.37508>.
- Massó Garrote, M. F. (1997). Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el Estado nacional. *Revista de Estudios Políticos*, 97, 159-194.
- Naranjo de La Cruz, R. (2017). Elecciones municipales y derecho al voto de los extranjeros no comunitarios: estado de la cuestión y propuestas de reforma. *Revista de Derecho Político*, 100, 81-122. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20684>.
- Pérez Bustamante, R. y Guinea Bonillo, J. (2021). *La Conferencia sobre el futuro de Europa. La apuesta ciudadana por la integración*. Madrid: Dykinson. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv282jvh4>.
- Pérez Vera, E. (1997). Artículo 13. Extranjería. En O. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (pp. 183-202). Madrid: Cortes Generales y EDSA.

- Proyecto ACE. La Red de Conocimientos Electorales (2024). *Datos comparados*. Disponible en: <https://is.gd/QSsBrU>.
- Rodríguez-Drincourt Álvarez, J. (1997). *Los derechos políticos de los extranjeros*. Madrid: Civitas.
- Sáinz Moreno, F. (1980). *Constitución Española, trabajos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Sánchez-Molina, P. (2016). La extensión del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en los Estados miembros de la Unión Europea. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 16, 355-379.
- Santolaya Machetti, P. y Díaz Crego, M.^a (2008). *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de derecho comparado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Zapata-Barrero, R. (2004). Una nueva «filosofía» de la UE: tradición versus innovación en la propuesta de ciudadanía cívica. En *II Seminario Inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*. Barcelona: Fundación CIDOB.