

Citar: Apellidos, N. (2014) "Título", en: García Sansano J.; González García, E.; Lago Morales, I. y Rubio Sánchez, R. (Coords.) *Tiempos oscuros, décadas sin nombres*. Toledo: ACMS, pp. ....

## **EL DERECHO AL VOTO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA.**

*Alfonso Ortega Giménez*

*Universidad Miguel Hernández de Elche (Alicante)*

### **Resumen**

En España, consecuencia de los elevados flujos migratorios que han llegado, aunque no es un tema nuevo, la extensión del derecho a voto a los inmigrantes se ha convertido, en los últimos tiempos, en una de las propuestas más debatidas en la sociedad civil y en los partidos políticos; y, en una constante reivindicación, tanto social como política, vista en clave de integración.

El derecho al voto de los inmigrantes es una pieza fundamental en el arco que ha de sostener la integración. El voto es un importante factor de integración, por cuanto permite a las personas de origen extranjero participar en el seno de la sociedad y tomar decisiones sobre el futuro compartido. Por el contrario, impedirles que puedan votar y ser elegidas refuerza la imagen del inmigrante como mera fuerza de trabajo, y lo vuelve invisible en otros ámbitos fundamentales de la vida social, favoreciendo la exclusión y el desarraigo.

Con este trabajo se persigue, tomando como punto de partida, por un lado, el derecho al voto como medio de integración social de los extranjeros en España; y, por otro lado, el marco jurídico del derecho a voto de ciudadanos extranjeros en España, reflexionar acerca del estado actual de la cuestión y de las perspectivas de futuro sobre las condiciones para la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales en España.

### **Palabras clave**

Inmigrantes, voto, integración, derecho, extranjeros.

### **Introducción**

El principal desafío para lograr la integración de los inmigrantes es la adaptación de las instituciones públicas que tienen que ver con la gestión de todas las cuestiones relacionadas con el estado del bienestar. Adaptarlas a esta nueva realidad que supone tener más de cuatro millones de ciudadanos más a los que hay que atender, pero que también trabajan y contribuyen. Este es el gran desafío. Adaptar las instituciones tanto cuantitativa como cualitativamente. Son ciudadanos que viven aquí y que están aquí legalmente.

El panorama español vigente recoge entre el catálogo de derechos y libertades de los que gozan los extranjeros en España el *derecho de participación pública*; un derecho cuyo ejercicio queda limitado a aquellos que residen legalmente en nuestro país (= el artículo 6 de la Ley de Extranjería, bajo el epígrafe *Participación pública*, establece, en su apartado primero, que *los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley*). Configurando “el derecho de sufragio constituye una de las “promesas incumplidas” en el Estado constitucional español”<sup>44</sup>.

El derecho al voto de los inmigrantes es una pieza fundamental en el arco que ha de sostener la integración<sup>45</sup>. Es la piedra clave, la que está en el centro. Sin duda alguna, es el “paso necesario para la integración y para la construcción de una sociedad democrática, en la que se tome en cuenta a todas las personas residentes”<sup>46</sup>. El voto es un importante factor de integración, por cuanto permite a las personas de origen extranjero participar en el seno de la sociedad y tomar decisiones sobre el futuro compartido. Por el contrario, impedirles que puedan votar y ser elegidas refuerza la imagen del inmigrante como mera fuerza de trabajo, y lo vuelve invisible en otros ámbitos fundamentales de la vida social, favoreciendo la exclusión y el desarraigo.

La participación en la vida pública de un país no es el único elemento que puede situar a un inmigrante en el utópico *status* de integración. Conviene hacer un esfuerzo político más abarcador de otros aspectos de la realidad de la inmigración —como la protección de los

---

<sup>44</sup> Vid. ALARCÓN REQUEJO, J. (2009), “Derechos políticos de los latinoamericanos en España y participación en elecciones locales”, en ESCRIVÁ, A., BERMÚDEZ, A. y MORAES, N., *Migración y participación política*, Madrid: CSIC, p. 46.

<sup>45</sup> Vid., en sentido contrario, y, en nuestra opinión, de forma errónea, SARTORI, Giovanni (2001), *La sociedad multiétnica*, Madrid: Taurus.

<sup>46</sup> Vid. ALARCÓN REQUEJO, J. (2009), “Derechos políticos de los latinoamericanos en España y participación en elecciones locales”, en ESCRIVÁ, A., BERMÚDEZ, A. y MORAES, N., *Migración y participación política*, Madrid: CSIC, p. 47.

derechos fundamentales, el acceso al mercado laboral, la asistencia sanitaria en condiciones de igualdad, etc.– donde el derecho al voto se estructure sobre bases sólidas de actuación y no sólo como un elemento más de una campaña electoral dirigida a la captación de votos.

Es verdad que la ciudadanía no puede reducirse al derecho al voto; pero, no es menos cierto que sin este derecho no se puede hablar de ciudadanía en ningún caso. El derecho al voto es una conquista democrática de alto contenido simbólico: no se puede hablar de democracia universal ni de auténtica integración si se deniega el derecho al voto a una parte de la población.

La presencia de un alto índice de población inmigrante en España ha empujado a la generalización de derechos que, hasta el siglo pasado, estaban reservados exclusivamente a los nacionales, tal es el caso de buena parte de los derechos civiles y sociales. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con los derechos políticos. Así, se ha tomado, erróneamente, como argumento el principio de soberanía estatal para no reconocer el derecho al voto de los inmigrantes, no apostando por otorgar preeminencia al principio democrático (= han de participar en la toma de decisiones de una comunidad todos los que están sometidos a su ordenamiento jurídico, es decir, todos aquellos que residan en su territorio).

El hecho de que una parte importante de la población extranjera en España no goce del derecho al voto tiene consecuencias negativas, no sólo para los directamente afectados, sino para el conjunto de la ciudadanía, puesto que hace que los valores democráticos dejen de ser universales y dificulta la cohesión social. El reconocimiento del derecho a elegir y a ser elegidos, para todas las personas que residen en España, no sólo evitaría discriminaciones e injusticias, sino que avanzaría en la construcción de una sociedad más cohesionada y democrática.

Los extranjeros residentes, en tanto que sometidos al ordenamiento jurídico del Estado en que viven, deben tener también voz en la toma de decisiones. La realidad actual es que no disfrutan de derechos políticos, ni de ningún otro tipo de contrapartida. En definitiva, son “víctimas de un estatuto asimétrico, sujetos sin ser ciudadanos, o ciudadanos de segunda clase”<sup>47</sup>. Sin otorgar derechos políticos a los extranjeros se dificulta la posibilidad de llevar a cabo una garantía efectiva de los derechos que les corresponden. Sin derecho al voto el poder

---

<sup>47</sup> Vid. MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco (1997), *Los derechos políticos de los extranjeros*, Madrid: Colex, p. 106.

de presión que poseen frente al Gobierno de turno disminuye de forma muy notable. Si se niega la representación política a los extranjeros, en realidad, se está impidiendo la realización del pluralismo. Por tanto, si sólo se encuentran representados en la vida pública los intereses de los nacionales, los extranjeros no tienen la posibilidad de canalizar sus peticiones.

### **Marco jurídico del derecho a voto de ciudadanos extranjeros en España**

El punto de partida en esta materia es nuestra Constitución Española (en adelante, CE) que señala, en su artículo 23, que *los ciudadanos tienen derecho a participar en asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*. En esta línea, el artículo 13.2 de la propia CE matiza que *solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o por ley para el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*. Así, en la actualidad, este derecho se reconoce ya a los residentes en España con nacionalidad de otros países de la Unión Europea (en lo sucesivo, UE). Por el contrario, los nacionales extracomunitarios, en España, pueden votar en las elecciones municipales si un español puede ejercer su derecho a voto en el país de origen de éstos; es decir, gozarán del derecho de sufragio todos aquellos nacionales originarios de países con los que España tenga suscrito acuerdo o tratado internacional, en virtud del principio de reciprocidad<sup>48</sup>.

Así las cosas, el Consejo de Ministros, a día de hoy, ha autorizado los Canjes de Notas constitutivos de Acuerdo entre el Reino de España y las Repúblicas de Ecuador<sup>49</sup>, Islandia, y de Trinidad y Tobago<sup>50</sup>, sobre el ejercicio del derecho a voto en las elecciones municipales por los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro. Estos

---

<sup>48</sup> Vid., en sentido amplio, sobre el principio de reciprocidad, [VACAS FERNÁNDEZ](#), F. (2009) “El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional” en [Revista de derecho migratorio y extranjería](#), n.º. 20, pp. 78-87.

<sup>49</sup> Ecuador es la comunidad inmigrante más numerosa de nuestro país, que podría aportar más de 300.000 electores en las elecciones municipales de 2011.

<sup>50</sup> El número de residentes islandeses en España es de 668 personas, mientras que el de Trinidad y Tobago es mucho menor. Asimismo, los Acuerdos promoverán la integración de los españoles residentes en Islandia y Trinidad y Tobago. Su número es reducido: 48 en Islandia y 20 en Trinidad y Tobago, incluidos en el Censo Electoral de Residentes Españoles en el Exterior, a 1 de diciembre de 2008.

Acuerdos concluidos suman ya seis, contando con los ya firmados con Argentina<sup>51</sup>, Colombia<sup>52</sup> y Perú<sup>53</sup>, de los quince que se vienen negociando, en régimen de reciprocidad, con aquellos países que ya reconocen el derecho de voto a los ciudadanos españoles. Además de Argentina, Colombia, Islandia, Perú y, Trinidad y Tobago, se negocia con Bolivia, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Nueva Zelanda, Paraguay, República de Corea, Uruguay y Venezuela<sup>54</sup>.

Además, existen Estados extracomunitarios, tales como Noruega y Suecia<sup>55</sup>, en los que, a pesar de no existir acuerdo de reciprocidad, los ciudadanos españoles que residen allí, gozan del derecho al sufragio, en algunos Estados, activo; y, en otros, activo y pasivo.

España, en definitiva, sigue los dictados de la UE que, mediante la Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2000/2231(INI)), en sus artículos 121-122, recomienda a los Estados Miembros que amplíen el derecho de voto a los ciudadanos de terceros países con años de residencia en la Unión Europea, y que extiendan el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales europeas –que el artículo 19 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea concede a los ciudadanos de la Unión–, a todos los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de la UE, desde hace como mínimo tres años.

En dicha Resolución se recomienda también a los Estados miembros que ratifiquen, los que aún no lo hayan hecho –como es el caso de España– la Convención Europea sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local, de 5 de febrero de 1992, que recoge el compromiso de los Estados a conceder el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a los residentes extranjeros, siempre que cumplan las mismas condiciones

---

<sup>51</sup> En el caso de Argentina, el número de electores podría superar los 100.000.

<sup>52</sup> El número de colombianos que podrían participar en las próximas elecciones municipales podría superar los 200.000.

<sup>53</sup> En España hay más de 55.000 peruanos residentes legales.

<sup>54</sup> Algunos de estos países aportan un número importante de residentes en España (como son los mencionados casos de Ecuador, Colombia o Perú). Salvo el caso de Bolivia (con 70.277 residentes en España), los demás países tienen cifras de residentes mucho menores, como ocurre con Venezuela, Uruguay, Chile o Paraguay (15.600), cuando no prácticamente irrelevantes en el total de los extranjeros residentes en España (4.274.821): Cabo Verde (2.754), República de Corea (2.187), Burkina Faso (677), Islandia (595) y Nueva Zelanda (455).

<sup>55</sup> Acuerdos entre España y Noruega y entre España y Suecia, por los que se reconoce el derecho a votar en las elecciones municipales a los nacionales noruegos y suecos en España y a los españoles en Noruega y Suecia (*BOE* de 27 de junio de 1991).

que se exigen a los nacionales.

**Antecedentes: la Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales.**

Ahora bien, el debate, aunque ahora actual, viene ya de lejos: la “caja de Pandora” se abrió el pasado 16 de agosto de 2006, cuando los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, presentaron una Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho a voto, en las elecciones municipales, a los extranjeros residentes legales, para su debate en el Pleno de la Cámara.

Se instaba al Gobierno a: “1) Proceder a la negociación y firma de acuerdos o convenio con los países con mayor número de nacionales residentes legales en España y, especialmente, con aquellos con los que ésta tiene relaciones históricas, políticas y culturales más estrechas, al objeto de que dichos nacionales puedan votar y ser elegidos en las elecciones municipales en España con arreglo al artículo 13.2 de la Constitución [en particular, con Argentina, Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia, países con los que España ya ha firmado un tratado de amistad que incluye el voto en las elecciones municipales de los residentes en ambos países, pero que no han sido ratificados]; 2) Solicitar del Consejo de Estado un informe sobre la aplicación del artículo 13.2 de la Constitución a los efectos de la participación de los extranjeros residentes en España en las elecciones municipales, y, particularmente, sobre la interpretación de los términos “criterios de reciprocidad” a que se refiere el precepto citado; [y], 3) La firma y ratificación del Convenio europeo sobre participación de los extranjeros en la vida pública local, de 5 de febrero de 1992”.

La Proposición de Ley quedó en eso: una Proposición...y su puesta en práctica para las elecciones municipales de 2007 fue imposible. Pero, el Gobierno tomó buena nota, y el pasado 14 de agosto de 2009, el Consejo de Ministros dio el primer paso: nombró a Gonzalo de Benito Secades, ex embajador español en Suiza, como embajador para la promoción, negociación y firma de tratados de reciprocidad; de esta forma, los Acuerdos de reciprocidad, con los principales países, cuyos nacionales residen en España, paulatinamente, van viendo la luz.

## **Estado actual de la cuestión y perspectivas de futuro: condiciones para la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales en España.**

El reconocimiento del derecho de sufragio activo a extranjeros residentes en España es, hoy día, enormemente limitado<sup>56</sup>.

En la actualidad, no son muchos los acuerdos celebrados por España que reconozcan a los extranjeros de uno y otro Estado el derecho de sufragio en las elecciones municipales en el Estado de residencia; y, en la mayoría de los casos, se trata de acuerdos que no reconocen directamente el derecho, sino que se remiten a lo que se disponga en acuerdos complementarios.

Tal es el caso de Argentina, Colombia, Uruguay o Venezuela, con los que existen Tratados Generales de Cooperación y Amistad en los que se prevé que los nacionales de uno y otro Estado puedan votar en las elecciones municipales del Estado de residencia y del que no sean nacionales, conforme a las normas que se establezcan en un Acuerdo complementario. Distinto es el caso de Chile, puesto que el Tratado General de Cooperación y Amistad celebrado entre el Reino de España y la República de Chile en 1990 no contiene remisión alguna a un Acuerdo complementario, sino tan sólo a “sus respectivas legislaciones”.

Para apreciar la escasa virtualidad de tales tratados y acuerdos respecto de la finalidad de extensión del derecho de sufragio a los extranjeros residentes en España, es necesario tener en cuenta el bajo porcentaje que representan los nacionales de esos Estados en relación con el total de extranjeros residentes en nuestro país.

Las intenciones del Gobierno son muy loables pero la efectividad real de estas medidas debe ser puesta en duda: a) por un lado, si se promueve el derecho al voto a través del principio de reciprocidad, se estaría reconociendo el derecho al voto de los inmigrantes basándose en criterios preferenciales, tales como el número de inmigrantes o intereses

---

<sup>56</sup> *Vid.*, en particular, sobre los Acuerdos bilaterales adoptados por España en la materia, [VACAS FERNÁNDEZ](#), F. (2009) “El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional” en [Revista de derecho migratorio y extranjería](#), n.º. 20, pp. 88-91.

políticos y/o económicos. La reciprocidad excluye inmigrantes procedentes de países con regímenes no democráticos y de países que prohíben a sus ciudadanos votar fuera del país...pero, que residen aquí.

La reciprocidad genera una serie de contradicciones y agravios. Los ciudadanos de unos países –como es el caso de los comunitarios– podrán votar y a la vez ser candidatos; es decir, aspirar a ser concejales o alcaldes. En cambio, los de algunos otros países con quienes se firmen Acuerdos de reciprocidad podrán votar, pero en ningún caso estar en las listas. El resto –nacionales de Estados cuyas leyes limitan el voto a los nacionales y los de Estados no democráticos (= 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 (es el caso, p. ej., de Marruecos, con más de 700.000 residentes en España, o el de China, con más de 140.000 residentes en España).–, ni tan siquiera podrán votar.

La reciprocidad, establecida caso por caso (= vía Acuerdos internacionales), da lugar a una pluralidad de regímenes jurídicos entre los propios extranjeros, sea cuál sea su nacionalidad, en el reconocimiento del derecho al sufragio. El mecanismo de reciprocidad provoca desigualdades entre los diferentes grupos de inmigrantes, además de complejidades jurídicas, debido a las diferencias entre los regímenes jurídicos, incluso cuando los acuerdos de reciprocidad han sido firmados: a) el reconocimiento del derecho al voto queda limitado, en todo caso, al sufragio activo, imposibilitando a los ciudadanos extracomunitarios en cuestión la posibilidad de presentarse como candidatos en los procesos electorales municipales; b) en ningún caso, nos planteamos la extensión del derecho al voto a otras elecciones que no sean las municipales; y, c) finalmente, la articulación del catálogo de condiciones para el ejercicio del derecho al voto en las elecciones municipales españolas por parte de los ciudadanos extracomunitarios nacionales de los Estados en cuestión (= autorización de residencia en España + residencia de 3 a 5 años + inscripción en el padrón municipal + inscripción en el censo electoral de extranjeros residentes en España) convierten el ejercicio de este derecho, sin duda en *misión imposible*.



En definitiva, el condicionamiento del derecho al voto a la reciprocidad puede, en unos casos, hacer imposible su ejercicio y, en otros, lo puede convertir en algo muy improbable.

¡Qué paradoja!...Con el Código Civil en la mano, puede ser más rápido obtener la nacionalidad española con todos los derechos que beneficiarse de esta concesión del derecho al voto en las elecciones municipales. La propuesta de firmar acuerdos de reciprocidad servirá de muy poco si se exige para votar un periodo de residencia en España de entre 3 y 5 años, pues en dicho periodo el extranjero (en algunos casos), si lo desea, podría haber ya alcanzado la nacionalidad española.

Sin duda, se hace necesario por parte de Gobierno alcanzar un sólido acuerdo con la totalidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria –o, cuanto menos, con el principal partido de la oposición– a fin de avanzar en la extensión del derecho al voto al los ciudadanos extracomunitarios, para evitar que la incorporación al censo de varios cientos de miles de estos nuevos electores extranjeros sea un motivo más de confrontación política.

Tarde o temprano el derecho de sufragio se extenderá a todos los extranjeros residentes en España, si la finalidad última de las fuerzas políticas en España es la integración social y política de éstos; pero, mientras llega, el actual marco normativo debe venir acompañado, sin ninguna duda, del necesario consenso social, político y parlamentario.

Si de verdad queremos apostar por el principio de democracia y hacer partícipes a los extranjeros residentes legales en los procesos electorales la reforma legislativa es la única solución<sup>57</sup>.

Si bien, a corto plazo, podríamos optar por el reconocimiento del derecho al voto a los extranjeros residentes legales en España por ley, o seguir optando por la vía del Tratado (= reciprocidad). La adopción de este tipo de Tratados requiere de la voluntad política y del entusiasmo e interés del Gobierno de turno. A medio o largo plazo, se necesitaría una reforma

---

<sup>57</sup> *Vid.*, en sentido contrario, y, en nuestra opinión, de forma errónea, MARTÍNEZ PUJALTE, Antonio-Luis (2010), *Los sistemas electorales españoles: Evaluación y propuestas de reforma*, Madrid: Dykinson, p. 125.

constitucional porque sin ella la única manera de dar derecho a voto es firmar acuerdos de reciprocidad<sup>58</sup>. Ahora bien, hasta que reformemos la CE, firmemos acuerdos bilaterales de reciprocidad. Vayamos abriendo la puerta al derecho al voto. Pero como no podemos firmar acuerdos con todos los países de los que vienen inmigrantes, reformemos la Constitución y dejemos a un lado la reciprocidad como principio nuclear<sup>59</sup>, para que todos los inmigrantes residentes en España, tengan también derecho a votar y a ser votados en las elecciones.

Ha llegado la hora de una reforma legislativa, si no se quiere, de momento, *revolucionaria o maximalista* (= supresión de todo el párrafo segundo del artículo 13 de la CE)<sup>60</sup>, al menos de una *suave y minimalista* (= reforma del art. 13.2 de la CE: “la simple supresión de la exigencia de reciprocidad, de modo que los extranjeros puedan votar en las elecciones municipales de acuerdo con las condiciones que establezca la ley electoral”)<sup>61</sup>. Dicha reforma constitucional no implicaría directamente la concesión del derecho al voto de cualquier tipo de extranjero; simplemente, eliminaría la prohibición expresa del art. 13.2 de la CE, y, en consecuencia, el derecho al voto

---

<sup>58</sup> VACAS FERNÁNDEZ plantea otra solución (difícil de materializar, a nuestro entender, atendiendo a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional –STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007–): “interpretar de forma laxa la exigencia de reciprocidad del artículo 13.2: en el sentido de que no sería una «reciprocidad» absoluta o de resultado, sino que la exigencia del 13.2 se cumpliría con un mero compromiso de reciprocidad genérica, casi de intención, de las partes”. Vid. [VACAS FERNÁNDEZ, F. \(2009\), “El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional” en \*Revista de derecho migratorio y extranjería\*, N.º. 20, p. 92.](#)

<sup>59</sup> Sin duda alguna, “la exigencia constitucional de reciprocidad se ha convertido en el límite que más constriñe la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros”. Vid. AJA, E. y MOYA, D. “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes” (2008), en AJA, E.; ARANGO, J. y OLIVER ALONSO, J. (ed.), *La inmigración en la encrucijada* (Anuario de la Inmigración en España, Edición 2008), Barcelona: CIDOB, p. 73; además, “el art. 13, 2º de la Constitución impone férreos o severos límites, la reciprocidad”. Vid., en sentido amplio, CHUECA SANCHO, Ángel G. y AGUELO NAVARRO, Pascual (2009), “El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea”, en *Documentos CIDOB Migraciones*, N.º. 19, p. 36.

<sup>60</sup> VACAS FERNÁNDEZ plantea “la reforma del artículo 13.2 de la Constitución, bien de manera parcial, eliminando la condición de reciprocidad o, incluso, suprimiendo todo el párrafo segundo: lo primero solucionaría los problemas derivados del principio de reciprocidad y para el caso únicamente de las elecciones municipales porque haría depender el reconocimiento del derecho únicamente de la voluntad de España. La segunda opción extendería dicha posibilidad a todas las elecciones”. Vid. [VACAS FERNÁNDEZ, F. \(2009\), “El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional” en \*Revista de derecho migratorio y extranjería\*, N.º. 20, p. 92.](#)

<sup>61</sup> Vid. AJA, E.; ARANGO, J. y OLIVER ALONSO, J. (ed.) (2008), *La inmigración en la encrucijada* (Anuario de la Inmigración en España, Edición 2008), Barcelona: CIDOB, p. 79.

podría extenderse a los extranjeros *residentes* en España.<sup>62</sup>

### **Nacionalidad vs. Residencia como fundamentos del derecho al voto.**

Mientras exista el Estado nacional, el sufragio deberá ir vinculado a la pertenencia pueblo-nación, de forma que sea la nacionalidad y no la residencia el fundamento del derecho al voto; pero, esto puede cambiar, debemos abogar porque el criterio de pertenencia al pueblo debe ser la residencia y no la nacionalidad.

La apuesta por la reciprocidad es una apuesta poco valiente, ya que el aumento del electorado inmigrante será mínimo<sup>63</sup>. Es más, la reciprocidad implica que el derecho al voto quede condicionado al lugar de nacimiento de una persona, de forma que el hecho de residir de forma estable en España no es determinante, porque no da derecho a formar parte de la comunidad política: este derecho está condicionado por unos acuerdos internacionales (= reciprocidad) que son ajenos a la situación de las personas que han acreditado mediante su residencia legal y continuada; su voluntad no sólo es de estar sino de permanecer, participar y de que se cuente con ellos y se les escuche en los foros donde se decide el futuro de todos (incluso de ellos mismos).

Hoy más que nunca, “si se quiere de verdad tomar en serio el derecho de sufragio de los inmigrantes en España, resulta inexcusable la reforma, de nuevo, del artículo 13.2 de la Constitución, para devolver a España del siglo XIX, donde nos mantiene anclado el principio de reciprocidad, al momento actual de desarrollo del Derecho Internacional; donde las

---

<sup>62</sup> Sin duda, “es de desear, pues, de *lege ferenda*, la reforma del art. 13.2 CE sea más amplia, sin restricciones innecesarias. Y así podría decir: “Los extranjeros podrán ser titulares de los derechos reconocidos en el art. 23, en virtud de lo dispuesto en tratado o ley”. *Vid.*, IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio (2009), *El derecho de sufragio de los extranjeros*, Cuadernos “Bartolomé de las Casas”, nº 46, Madrid: Dykinson, p. 82.

<sup>63</sup> De ahí que consideremos que “la exigencia de la reciprocidad constituye un gran obstáculo para el reconocimiento del sufragio de los extranjeros”. *Vid.* GARCÍA SORIANO, María Vicenta (2007), “Sobre la viabilidad de la participación política de los extranjeros en las elecciones municipales”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Nº. 60/61, p. 264; es más, “la presencia del principio de reciprocidad en el artículo 13.2 aboca, como hemos visto, a un proceso, largo y complejo, de negociaciones bilaterales para adoptar tratados en la materia basados en la reciprocidad, y que, de antemano, podemos afirmar ya que imposibilitará extender el derecho de voto de forma general a todos los inmigrantes residentes regulares en España. La realidad, jurídica y política, limitará su extensión básicamente a los nacionales de algunos Estados latinoamericanos”. *Vid.* [VACAS FERNÁNDEZ](#), F. (2009), “El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional” en [Revista de derecho migratorio y extranjería](#), Nº. 20, p. 94.

personas ya no son meros objetos pertenecientes al elemento población del Estado del que son nacionales, sino que, bien al contrario, e independientemente del Estado del que sean nacionales, son, por sí mismas, titulares de derechos”<sup>64</sup>. Debemos superar viejos corsés y apostar firmemente por la extensión de los derechos políticos a los extranjeros, por su participación en la vida política. Es la residencia legal y continuada –y no la nacionalidad– lo que realmente importa a la hora de elegir a los representantes.

### **Reflexión final**

La inmigración está poniendo a prueba la cohesión social en la sociedad española. Sin embargo, el fenómeno migratorio incide en todo el espacio europeo, con diferencias acusadas en cada uno de los Estados; cada país se encuentra ante escenarios migratorios diferentes y adopta estrategias políticas para afrontarlos también diferentes, lo que hace que encontrar un compromiso común sea una tarea más difícil de lo que pensamos.

La inmigración no es un fenómeno sencillo: no existe una política de inmigración perfecta, ni es probable que exista en el futuro, pero, eso sí, la puesta en marcha de cualquier medida en materia de inmigración, si queremos que ésta se convierta en un bien público debe permitir abordar la inmigración como una oportunidad en vez de como un problema.

La Administración local es la más cercana al ciudadano, la que conoce de primera mano sus dificultades porque que trabaja día a día con ellos. Por tanto, su labor es clave en lo relativo a las políticas sociales. El inmigrante ha de sentirse acogido por la sociedad, por el entorno más inmediato.

Sin duda, para integrar la diversidad y facilitar la formación de una verdadera sociedad multicultural, es necesario un proceso de adaptación y acoplamiento mutuo, tanto de los inmigrantes, como de toda la sociedad de acogida. Este proceso está conformado por un conjunto de factores, tales como el reconocimiento del otro como portador de símbolos iguales a los de la sociedad de acogida, el reconocimiento de la persona como centro del Derecho, o la

---

<sup>64</sup> Vid. [VACAS FERNÁNDEZ](#), F. (2009), “El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional” en [Revista de derecho migratorio y extranjería](#), **Nº. 20**, p. 95.

desvinculación de la participación política en nuestra sociedad del concepto de ciudadanía. Se hace necesaria la participación activa de todas las partes involucradas. La sociedad española no puede esperar, de forma absoluta, que los inmigrantes se comprometan en firme a integrarse en la sociedad y a aceptar sus valores fundamentales, por imperativo legal.

### **Bibliografía**

AJA, E. y MOYA, D. “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes” (2008), en AJA, E.; ARANGO, J. y OLIVER ALONSO, J. (ed.), *La inmigración en la encrucijada* (Anuario de la Inmigración en España, Edición 2008), Barcelona: CIDOB.

ALARCÓN REQUEJO, J. (2009), “Derechos políticos de los latinoamericanos en España y participación en elecciones locales”, en ESCRIVÁ, A., BERMÚDEZ, A. y MORAES, N., *Migración y participación política*, Madrid: CSIC, pp. 45-64.

ANDRÉS, Hervé (2008), “El derecho de voto de los extranjeros en el mundo”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, N°. 18, pp. 9-43.

BACAZZO, Edoardo, “Los derechos políticos de las personas inmigradas y la lógica de la reciprocidad”, N°. 74 (20 marzo-2 abril 2008), disponible en [http://diagonalperiodico.net/spip.php?article5660&var\\_recherche=Edoardo%20](http://diagonalperiodico.net/spip.php?article5660&var_recherche=Edoardo%20), consultada el 16-08-2010.

CHUECA SANCHO, Ángel G. y AGUELO NAVARRO, Pascual (2009), “El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea”, en *Documentos CIDOB Migraciones*, N°. 19.

DE LUCAS MARTÍN, Javier y AÑÓN ROIG, María José, y otros (2008), *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Bilbao: Fundación BBVA.

DELGADO GODOY, L. (2008), “La inmigración en Europa: realidades y política”, Unidad de Políticas Comparadas, CSIC, Documento de Trabajo 02-18, disponible en

<http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0218.pdf>, consultada el 11-08-2010.

DURÁN MUÑOZ, Rafael y MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M<sup>a</sup> (2008), *La integración política de los inmigrantes. La vía de sufragio*, Madrid: Dykinson.

DURÁN MUÑOZ, Rafael y MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M<sup>a</sup> y RODRÍGUEZ, Ángel (2007), *La participación política de los extranjeros: estado de la cuestión*, Documento de Trabajo Serie Jurídico-Político JP2007/01, Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.

FLORES JUBERÍAS, Carlos y TENT ALONSO (2010), “La extensión del derecho al sufragio de los extranjeros en España: ¿reforzando la igualdad o reinventando la ciudadanía?”, en CONEJERO PAZ, Enrique y ORTEGA GIMÉNEZ, Alfonso (Dir.), *Inmigración, integración, medicación intercultural y participación ciudadana*, Alicante: Editorial Club Universitario, pp. 161-195.

GARCÍA SORIANO, María Vicenta (2007), “Sobre la viabilidad de la participación política de los extranjeros en las elecciones municipales”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N<sup>o</sup>. 60/61, pp. 259-272.

IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio (2009), *El derecho de sufragio de los extranjeros*, Cuadernos “Bartolomé de las Casas”, n<sup>o</sup> 46, Madrid: Dykinson.

MARTÍNEZ PUJALTE, Antonio-Luis (2010), *Los sistemas electorales españoles: Evaluación y propuestas de reforma*, Madrid: Dykinson.

MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco (1997), *Los derechos políticos de los extranjeros*, Madrid: Colex.

MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco (1997), “Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el Estado nacional”, en *Revista de Estudios Políticos*, N<sup>o</sup>. 97, pp. 159-194.

ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2011) *El derecho al voto de los ciudadanos extracomunitarios en las próximas elecciones municipales españolas de 2011*. Madrid: Fundación Alternativas.

RUIZ CAHORRO, Lentxu (2008), “La participación de los extranjeros en la esfera pública”, en BALARDO RUIZ-GALLEGOS, Manuel (Dir.), *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas desde el siglo XXI*, Barcelona: Bosch, pp. 125-128.

SAGARRA, Eduard (2008), “Los derechos políticos de los extranjeros en España: Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”, en *Inmigración, Estado y Derecho*, Manuel Balado (dir.), Barcelona: Bosch, pp. 321-344.

SÁNCHEZ JIMÉNEZ, María de los Ángeles (2009), “El impulso del reconocimiento del derecho de sufragio de los inmigrantes a través de la vía legislativa”, en SÁNCHEZ LORENZO, Sixto (Ed.), *La integración de los extranjeros: un análisis transversal desde Andalucía*, Barcelona: Atelier, pp. 323-365.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo y DÍAZ CREGO, María (2008), *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo y REVENGA SÁNCHEZ, Miguel (2007), *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

VACAS FERNÁNDEZ, Félix (2009), “El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del Derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* N°. 20, pp. 267-290.