

SIMPOSIUM SOBRE CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

PROPUESTA RECIBIDA A LA 1ª SESIÓN

SUFRAGIO Y FORMACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA

LA FUENTE DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: EL SUFRAGIO ACTIVO

SOBRE LA AMPLIACIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO A LOS CIUDADANOS DE LA UE. CONTRIBUCIÓN AL DEBATE

Autores: **Ángel Rodríguez**, Catedrático de Derecho Constitucional, UEx, **Rafael Durán**, Profesor Titular de Ciencia Política, UMA y **Mayte Echezarreta**, Profesora Titular de Derecho Internacional Privado, UMA.

Propuesta: **Sobre la ampliación del derecho de sufragio a los ciudadanos de la UE.**

Justificación: La presente propuesta se redacta después de haber leído las ya presentadas al Simposium sobre este mismo asunto (F. Bastida, B. Aláez, A. Elvira), con la idea de continuar el debate iniciado por las mismas. Se presenta a la primera sesión, aunque tendría cabida también en la segunda, porque es en ésta donde se han presentado la mayoría de las anteriores. Al igual que la otra propuesta firmada R. Durán, A. Rodríguez y M. Echezarreta, se beneficia de las conclusiones del proyecto MEEU (*Migration of the Elderly within the European Union*), llevado a cabo en el seno del grupo del Plan Andaluz de Investigación IN&EN (Inmigración y Envejecimiento).

Creo que podrían considerarse pacíficos, en la línea de lo ya manifestado por las propuestas anteriores, los argumentos (basados en la profundización del proceso de integración europea, la efectiva cesión de soberanía a la Unión, etc) en torno a la necesidad de iniciar un proceso de ampliación del derecho al sufragio a los ciudadanos UE en España. No tratamos aquí sobre este punto –la justificación de la propuesta-, sino, sentada la conveniencia de iniciar ese camino, sobre el ámbito de la reforma, su contexto, sus límites y los mecanismos a utilizar.

Nuestras propuestas concretas incluyen (1) ampliar el sufragio inicialmente para los ciudadanos UE, no así para otros extranjeros, y (2) para las elecciones autonómicas; (3) desde una preocupación por el bajo índice de integración política que caracteriza a estos ciudadanos, habría que reflexionar (4) sobre las condiciones que deberían establecerse para el ejercicio del derecho al sufragio. Proponemos, por último, (5) usar como mecanismo preferente para introducir esta ampliación del sufragio la reforma estatutaria, dejando para la reforma de la CE sólo una cláusula que abriera la puerta a su introducción por el legislador estatutario.

(1) La progresiva ampliación del sufragio a los extranjeros residentes en nuestro país es un proceso necesario y, a medio plazo, ineludible, tanto por la naturaleza política que adquiere el proceso de integración comunitaria, habida cuenta del reconocimiento de la ciudadanía europea, como por la contundencia de las migraciones internacionales. Pero los problemas políticos y jurídicos que se plantean, por un lado, con los ciudadanos UE y, por otro lado, con el resto, son muy diferentes. De entrada, sólo con respecto a los primeros es indisponible para el legislador español el ejercicio de este derecho con respecto a varias convocatorias electorales (locales, PE); por el contrario, problemas tan relevantes como, por ejemplo, la estancia irregular en el país y el padecimiento de situaciones de explotación, con su posible manifestación política en forma de clientelismo electoral, se dan sólo o fundamentalmente en el segundo colectivo de inmigrantes. Esto aconseja a nuestro juicio un tratamiento por separado, tanto en la forma como en el tiempo, de ambos grupos humanos. El proceso de ampliación del sufragio debería iniciarse con los ciudadanos comunitarios, y pensar sólo en un segundo momento en una ampliación sucesiva para otros extranjeros. Ello no obstaría para que, si se inician las reformas necesarias para lo primero, se aprovechara la ocasión para dejar la puerta abierta también para lo segundo.

(2) Incluso pensando sólo en los ciudadanos UE, somos partidarios de un proceso de ampliación sucesivo, en línea con lo que ha ido ocurriendo ya en el pasado: primero fue sólo sufragio activo en las elecciones locales, luego también pasivo, y ahora habría llegado el momento del sufragio en las elecciones autonómicas. Las elecciones generales deberían dejarse para más adelante. La gradación del proceso encuentra su justificación en razones tanto políticas como jurídicas: desde el punto de vista político, además de que la prudencia parece aconsejar ir paso a paso (adoptemos un «método funcionalista» también en este aspecto de la integración europea), y dado que la iniciativa no ha partido de Bruselas, se trataría de imprimir un sentido ascendente (de abajo arriba) al proceso de integración, al tiempo que se deja a cada CA decidir sobre este asunto en su propio Estatuto y en su legislación electoral, lo que, en fin, sería coherente con la naturaleza de nuestro Estado políticamente descentralizado. Desde el punto de vista jurídico, apuntamos más adelante que los procedimientos de reforma serían diferentes si se opta por extender el sufragio sólo a las elecciones autonómicas o también a las generales.

(3) En todo caso, después de varios años de ejercicio del sufragio por los ciudadanos de la UE en nuestro país en las elecciones al PE y locales, no deberíamos iniciar esa reforma sin atender a los datos de la experiencia. La participación en estos procesos es baja, no sólo en las elecciones al PE, que podríamos considerar de segundo grado, sino también en las locales, donde la implicación del electorado autóctono es proporcionalmente mucho mayor. Nuestros estudios de campo, aunque centrados en un determinado sector de la población UE en España (gerontoinmigrantes comunitarios en las costas españolas, es decir, población UE mayor de 65 años que viene a establecerse en el litoral de nuestro país, generalmente tras la jubilación), apuntan a que un sector considerable de esa población no se encuentra políticamente integrada en nuestro país, ni considera esa integración importante o deseable para su vida en España. Las reformas legales de ampliación del sufragio deberían ir acompañadas de otras medidas de integración (ver la propuesta Durán, Rodríguez y Echezarreta presentada a esta misma sesión del simposium).

(4) En esta línea, serían precisas medidas que no sólo permitieran el ejercicio del sufragio, sino que lo facilitaran, o al menos que no lo desincentivaran. Actualmente, además de estar empadronados, los ciudadanos comunitarios extranjeros han de tramitar el reconocimiento administrativo de su derecho de voto para poder ejercerlo; a la burocracia se une la barrera lingüística. La eliminación de ese segundo trámite, la posibilidad de tramitar el empadronamiento en lenguas comunitarias distintas del español y la adquisición del derecho de sufragio a elecciones municipales y autonómicas a un tiempo podría redundar en un mayor compromiso cívico de estos ciudadanos. Por múltiples razones (desde las fiscales a las meramente sentimentales o de incomunicación con nuestras administraciones), muchos ciudadanos UE que viven en nuestro país ni siquiera se empadronan. No obstante, pensamos que el empadronamiento debe ser un requisito indispensable, tanto desde el punto de vista político como social y económico. En cuanto al sufragio pasivo, los casos de ejercicio del cargo por concejales UE en nuestro país ponen de manifiesto que la ley debería contemplar mecanismos de solución de los problemas que se han planteado, sobre todo de tipo lingüístico.

(5) Para los objetivos que aquí se proponen, el mecanismo preferente debe ser la reforma de los Estatutos de Autonomía. Algunas CCAA, por ejemplo Andalucía, han incluido en las actuales propuestas de reforma estatutaria el objetivo de integración política de los ciudadanos UE que residen en la CA, intentando apurar las (escasas) posibilidades de introducir esta reforma sin necesidad de una previa reforma constitucional. Es cierto que estos intentos se hicieron en unas circunstancias políticas en las que no era previsible que se iniciara una reforma constitucional, y que esas circunstancias han cambiado a partir de las pasadas elecciones generales. De todos modos, aun pudiendo incardinar esta propuesta en una de las tasadas líneas de reforma promovidas por el actual gobierno (integración europea), se propone que la reforma de la CE se limite a indicar que será posible la extensión del sufragio a los ciudadanos UE, en el caso de las elecciones a los Parlamentos Autonómicos, «según lo que se disponga en los respectivos estatutos», dejando para el legislador estatuyente la opción de aceptar o no esa posibilidad y diseñar sus presupuestos y límites.