

La participación política de los extranjeros en las Elecciones Locales del 22 de mayo de 2011. Una reflexión crítica sobre un intento fallido de democracia inclusiva

Mercedes Iglesias Bárez

Profesora contratada doctora de Derecho constitucional
Universidad de Salamanca

Recibido: 14.11.2011

Aceptado: 21.11.2011

Resumen: Las Elecciones Locales del 22 de mayo de 2011, en las que por primera vez han podido votar los extranjeros procedentes de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Cabo Verde, han puesto de manifiesto que la regulación constitucional de la participación política de los extranjeros, que exige el reconocimiento recíproco del derecho de voto para los españoles, y las condiciones formales del ejercicio del sufragio, como la inscripción en el censo electoral a instancia de parte y la residencia legal e ininterrumpida durante al menos cinco años en España para poder votar, sigue constituyendo un desafío político y jurídico para nuestro Estado democrático. La necesidad de garantizar un grado aceptable de representatividad del sistema democrático español va a requerir la reforma del modelo establecido.

Palabras clave: Democracia, Extranjeros, Sufragio, Elecciones locales

Abstract: *Local Elections May 22, 2011, in which for the first time foreigners have been able to vote from Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Iceland, New Zealand, Paraguay, Peru, Cape Verde, have shown that the regulation constitutional political participation of foreigners, which requires the mutual recognition of voting rights for the Spanish and the formal conditions of exercise of suffrage, as the inscription on the electoral roll at the request of a party and the legal and continuous residence for at least five years in Spain in order to vote, remains a political and legal challenge to our democratic state. The need to ensure an acceptable degree of representativeness of the Spanish democratic system will require the reform of the established model.*

Keywords: *Democracy, Foreigners, Vote, Local Elections*

SUMARIO. I. Los derechos de participación política de los extranjeros: la última frontera de la ciudadanía política. **II.** El derecho de sufragio de los extranjeros en el marco jurídico internacional. 2.1 *El Derecho Internacional.* 2.2. *El Derecho Comunitario y los ordenamientos jurídicos de los Estados de la Unión Europea.* 2.3. *Consejo de Europa.* 2.4. *Otros supuestos de Derecho Comparado.* **III.** La participación política de los extranjeros en el ordenamiento jurídico español. **IV.** El reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros extracomunitarios mediante la firma de Convenios internacionales. La participación política de los extranjeros extracomunitarios en las Elecciones Locales del 22 de mayo de 2011. **V.** Propuestas para la extensión de los derechos de sufragio a los extranjeros.

I. Los derechos de participación política de los extranjeros: la última frontera de la ciudadanía política

Las Elecciones Locales del 22 de mayo de 2011, en las que por vez primera han ejercido su derecho al voto los extranjeros extracomunitarios procedentes de los Estados con los que España ha firmado acuerdos de reciprocidad, representan una oportunidad para reflexionar sobre nuestro modelo jurídico-constitucional de participación política de los extranjeros, así como sobre las condiciones formales y materiales de su derecho de sufragio; en definitiva, suponen una ocasión para repensar a cerca del grado de inclusión y representatividad de la democracia española.

Más allá del retroceso en el número de inmigrantes que la crisis económica en nuestro país pueda provocar en un futuro¹, no cabe duda de que el fenómeno migratorio se ha convertido en las sociedades actuales en un factor sistémico del mundo globalizado. Lejos quedan ya aquellos días en que el inmigrante era considerado un mero trabajador-invitado. Hoy la población inmigrante se asienta y mantiene en el Estado de acogida y esta vocación de permanencia ha provocado un auténtico cambio, no sólo cuantitativo, sino también cualitativo en la propia sociedad. Un buen ejemplo de ello es el caso español, que en 1998 contaba tan sólo con un uno por ciento de población inmigrante, mientras que los últimos datos del año 2011 estiman que los inmigrantes representan el doce por ciento de la población².

Los múltiples estudios sobre inmigración que se han publicado en estos últimos años³ ponen de manifiesto el carácter dinámico y poliédrico de la inmigración. Por ello, y aunque son muchas las miradas sobre la inmigración, es evidente que una de las más agudas es aquella que entiende la inmigración

¹ Según los datos provisionales del último Censo de población, a fecha 1 de enero de 2011, por primera vez desde hace quince años se ha reducido en 17.000 personas el número de inmigrantes censados. Vid los datos en la página web del INE (Instituto Nacional de Estadística) <http://www.ine.es>. Sobre las consecuencias de la crisis económica en el número de inmigrantes que llegan a nuestro país o que deciden abandonarlo vid AJA, E., y otros, *Inmigración y crisis económica*, editado por la Fundación CIDOB, la Fundación Ortega y Gasset, la Fundación ACSAR, la Diputación de Barcelona, la Junta de Andalucía y Unicaja, 2010.

² Según los datos provisionales ofrecidos por el INE en la página web http://www.ine.es/prensa/padron_prensa.htm, a 1 de enero de 2011, la población de España ha crecido hasta los 47.150.819 habitantes, de los que 5.730.667 son extranjeros, representando pues el 12'2 % del total.

³ Vid, entre otros muchos, BENHABID, S., *Los derechos de los otros: extranjeros, residentes y ciudadanos*, Gedisa, Barcelona, 2005, VVAA, *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España: (II Jornadas italo-españolas de Justicia constitucional)*, coord. por REVENGA SÁNCHEZ, M., 2004, VVAA, *Inmigración, interculturalidad y convivencia*, coord por CLAVERO HERRERA, F., y otros, 2005, VIDAL FUEYO, C., *Constitución y extranjería: los derechos fundamentales de los extranjeros en España*, CEPC, Madrid, 2002 y AJA, E., *Los derechos de los inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

como una “res política”. En opinión de DE LUCAS, que compartimos, “la inmigración constituye un desafío y una oportunidad para reflexionar sobre las condiciones del vínculo social y del contrato político, para revisar los criterios no ya de acceso, sino sobre todo de pertenencia, y con ello las condiciones de una democracia plural e inclusiva”⁴. La inmigración ha pasado así a ser una cuestión política y además una cuestión política clave, que plantea la necesidad de repensar el concepto de nacionalidad. En este mismo sentido, PÉREZ-LUÑO apunta que “en las sociedades complejas y plurales de nuestro tiempo, cuyos Estados engloban fenómenos más o menos amplios e influyentes de multiculturalismo y multinacionalidad, la ecuación ciudadano=nacional ha quedado desvirtuada. El nuevo ámbito de ejercicio de la ciudadanía es, por ello, mucho más complejo que en épocas anteriores y ello ha repercutido en la propia necesidad de revisión del concepto”⁵.

El Estado constitucional de nuestros días mantiene vigente la concepción liberal del Estado nacional que lo vio nacer. Se trata de un Estado que se asienta sobre la idea de que la vinculación de los individuos con el ordenamiento estatal se construye sin más mediante el instrumento de la nacionalidad⁶, en el sentido de que sólo el pueblo de ese Estado, pues, está legitimado para representar la voluntad popular⁷. Incluso la concepción de la igualdad que predominaba en la época liberal contribuyó paradójicamente a excluir a los extranjeros. La igualdad ante la ley sirvió para evitar el pluralismo jurídico, pero su conexión con la nacionalidad fundamentó la exclusión del que no pertenecía a la comunidad. El extranjero no era un miembro de la comunidad, no era un igual, representaba al “otro” y, por tanto, no podía ser titular de derechos constitucionales⁸.

La vigencia del principio de diferenciación que acompaña a la nacionalidad se empieza a cuestionar a partir de la Segunda Guerra Mundial, donde otro fenómeno, el de la universalización de los derechos humanos, reclama la

⁴ DE LUCAS, J., “La inmigración como res política”, en *Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad*, coord. CHAMIZO DE LA RUBIA, J., Universidad de Deusto, Vol. 2, Bilbao, 2004, p. 18.

⁵ PÉREZ-LUÑO, A., *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?*, Gedisa, Barcelona, 2004, p. 35.

⁶ Vid GILSEN, J., “Le statu des étrangers à la lumière de l’histoire comparative”, en *L’Etranger*, Recueil Société Jean Bodin, Vol. IX, Bruselas, 1958 y ÁLÁEZ CORRAL, B., *Nacionalidad, ciudadanía y democracia ¿A quién pertenece la constitución?*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 41 y ss.

⁷ Vid RESCIGNO, G U., “Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa”, en *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. único, 1997, p. 38.

⁸ Sobre la concepción del extranjero como “el otro”, vid BENHABIB, S., *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, op cit., TODOROV, T., *El miedo a los bárbaros*, Galaxia Gutemberg, 2009, KYMLICKA, W., *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1995 y ENZENSBERGER, H. M., *La gran migración*, Anagrama, 1992.

equiparación de derechos entre nacionales y extranjeros. No obstante, todavía en nuestros días la institución de la nacionalidad sigue siendo una decisión jurídica fundamental de Derecho constitucional. El olvido generalizado de los constituyentes de nuestro entorno de los derechos de los inmigrantes ha provocado que durante largo tiempo esta cuestión sea considerada una materia propia de regulación del legislador y de los gobiernos, lo que ha provocado, sin duda, la fragilidad del status jurídico de los inmigrantes.

En estos años hemos visto cómo en los ordenamientos jurídicos y, en España sobre todo de la mano del Tribunal Constitucional, los extranjeros legales y los nacionales han llegado a ser partícipes de un similar estatuto jurídico⁹. Sin embargo, no hay un solo ordenamiento jurídico en el mundo que haya disuelto ese maridaje entre ciudadanía y nacionalidad, y reconozca los derechos de sufragio, en condiciones de igualdad y para todo tipo de elecciones, a los extranjeros y a los nacionales del país¹⁰. Frente a una tendencia generalizada de los ordenamientos jurídicos a extender la titularidad de los derechos fundamentales a los extranjeros en los ámbitos civil, social y económico, el espacio de la participación política, del ejercicio de los derechos de sufragio, se mantiene como un reducto que se resiste a abrir la titularidad de estos derechos a los extranjeros¹¹. El camino recorrido en el campo político-representativo por la burguesía, por el proletariado después y, finalmente, por las mujeres, no ha sido transitado aún por los extranjeros, que continúan en una situación más parecida a la de súbditos que a la de ciudadanos¹². Debemos tener en cuenta que el reconocimiento de derechos civiles y sociales a los extranjeros no mitiga la ausencia de derechos políticos, por lo que en el mejor de los casos se trataría, como nos advierte VELASCO ARROYO, de una “forma amputada” de existencia cívica, de lo que los romanos llamaban *civitas sine sufragio*¹³.

⁹ Sobre el papel que ha correspondido a la justicia constitucional, no sólo a la española, en la extensión a los extranjeros de los derechos fundamentales vid MARZAL YETANO, E. *El proceso de constitucionalización del derecho de inmigración*, Dykinson, Colección Monografías, 36, Madrid, 2009.

¹⁰ SANTOLAYA, P y REVENGA SÁNCHEZ, M, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, CEPC, n. 13, Madrid, 2007, pp. 13 y ss.

¹¹ AJA, E y MOYA, D, “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes”, en AJA, E, ARANGO, J. y OLIVER ALONSO, J., (eds), *La inmigración en la encrucijada*, CIBOD, Barcelona, 2008, p. 65, y AAVV, *Los derechos de participación como elementos de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Informes 2008, p. 39.

¹² MASSÓ GARROTE, M. F., *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional: los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Colex, Madrid, 1997, p. 20.

¹³ VELASCO ARROYO, J. C., “Migraciones, ciudadanía y transnacionalismo”, en *La igualdad en los derechos: claves de integración*, coords. De LÚCAS MARTÍN, J. y SOLANES CORELLA, A., Dykinson, Madrid, 2009, p. 365.

La ciudadanía se ha convertido hoy, como se ha dicho, en una “jaula de hierro” para la integración de los inmigrantes¹⁴. Mientras caminamos hacia una globalización económica, la inmigración produce paradójicamente una “renacionalización” de la política¹⁵. El reto, pues, de las sociedades actuales se halla en palabras de DE LUCAS en “cómo gestionar su transformación en realidades multiculturales, respetando las exigencias de la legitimidad democrática y del Estado de Derecho, pero manteniendo los mínimos de cohesión y estabilidad sin los que corren el peligro de desaparecer”¹⁶.

En realidad, tras esta problemática lo que subyace es un determinado entendimiento del binomio democracia -soberanía. Por una parte, negar el derecho de sufragio a los extranjeros supone reconocer sociedades dentro de sociedades y establecer diferentes clases de ciudadanos y, por otra, concederles igualdad de derechos conlleva enfrentarse a la concepción clásica del principio de soberanía¹⁷. De ahí que todavía tengan predicamento los argumentos que siguen sosteniendo la exclusión de los extranjeros, en base a que la nacionalidad es el cauce natural y adecuado para acceder a los derechos políticos, o que el reconocimiento de estos derechos supondría una ruptura de la identidad nacional, una merma del patriotismo o del orden público¹⁸. No deja de trascender en esta fundamentación el miedo a que “otros” tomen las decisiones políticas que “corresponderían” a los nacionales de un Estado¹⁹. Aún más, se entiende que los extranjeros o bien desconocen los intereses de la nación donde residen o bien sólo miran por los intereses de su propia nación²⁰. Pero no cabe duda de que tras esta argumentación lo que emerge, en realidad, es la impostura del propio Estado constitucional democrático. Hay

¹⁴ DE LUCAS, J, “Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes”, en *Inmigración y procesos de cambio*, coord. AUBARALLE, G. y ZAPATA, R, Icaria, Barcelona, 2004.

¹⁵ SASSEN, S, *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Bellaterra, Barcelona, 2001, p. 73.

¹⁶ DE LUCAS, J. y DÍEZ, L, *La integración de los inmigrantes*, CEPC, Foro Inmigración y Ciudadanía, Madrid, 2006, p. 16.

¹⁷ ANDRÉS, H, “El derecho de voto de los extranjeros en el ámbito universal”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 18, julio 2008, p. 11.

¹⁸ Sobre los argumentos en contra (y también a favor) de la participación política de los extranjeros vid MOYA MALAPEIRA, D., “Introducción”, en *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Informe Pi i Sunyer, Barcelona, 2010, pp. 49 a 64.

¹⁹ Sobre esta cuestión vid, entre otros, GARCÍA AMADO, J. A., “¿Por qué no tienen los extranjeros los mismos derechos que los nacionales?”, *Ensayos de filosofía jurídica*, Temis, Bogotá, 2003, p. 341 o CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. “De la igualdad como legalidad a la igualdad como dignidad. Reflexiones, en clave constitucional, sobre una sociedad decente”, en *Extranjería e inmigración. Actas de las IX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2004, p. 104.

²⁰ AJA, E. y MOYA, D., “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes”, en *La inmigración en la encrucijada*, op cit, pp. 66 y 67.

un conjunto amplio y representativo de no nacionales de un Estado, que se someten a las normas del Estado, pagan sus impuestos y contribuyen al desarrollo del país, pero a los que no les está permitido participar en la elección de los órganos de representación política²¹. Nos podríamos preguntar si en los actuales Estados democráticos hay poderosas razones que avalen la exclusión de los extranjeros en el ejercicio de los derechos de sufragio. Es aquí donde el debate sobre la extensión de los derechos de sufragio a los extranjeros revela un sistema de contradicciones en los fundamentos teóricos de los sistemas democráticos modernos, y donde el Estado constitucional democrático vive su mayor reto.

Por otra parte, son varias las razones que fundamentan una extensión del derecho de sufragio a los extranjeros. En primer lugar, esta reivindicación debe enmarcarse en el proceso de generalización de los derechos²². La exclusión política de los extranjeros compromete el carácter universal de los derechos y la propia dignidad humana. La inmigración no sólo debe ser un problema de policía, fronteras y seguridad, sino un asunto de derechos y ciudadanía. Los derechos humanos tomados en serio no pueden prescindir de la extensión de los derechos políticos a los extranjeros. Además, a lo largo de la historia se ha puesto de manifiesto la relación entre participación política y libertad²³, así como su vínculo con la igualdad y el pluralismo político²⁴. Para DAHRENDORF la ciudadanía “o es un proyecto universal o es una penosa cobertura de privilegios, pues nunca estará completa sino cuando exista una ciudadanía mundial”²⁵.

No menos débil es el argumento democrático. Esta exclusión pone en entredicho el principio democrático por el que se debe regir cualquier Estado constitucional. La democracia, como advierte SANTOLAYA “exige un acercamiento lo mayor posible entre la base decisoria y los destinatarios de las normas. De ahí que la extensión del sufragio a los extranjeros en las sociedades actuales se convierta en un parámetro de democraticidad”²⁶. En este sen-

²¹ Vid SCHNEIDER, H. P., *Democracia y Constitución*, CEPC, Madrid, 1991, pp. 262 y ss.

²² DE ASÍS ROIG, R., “La participación política de los inmigrantes: hacia una nueva generalización de los derechos de los inmigrantes”, en *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, coord. por REAL y ALCALÁ J. A., y otros, Dykinson, Madrid, 2005, p. 213.

²³ Vid DE PADUA, M., *El defensor de la paz*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 54, CICERÓN, “La República” en *La República y Las Leyes*, Akal, Madrid, 1989, pp. 6 y 223. Sobre estas cuestiones vid también RUIZ RUIZ, R., “La participación política en la historia”, *Revista Derechos y Libertades*, n. 18, enero 2008 y REVENGA SÁNCHEZ, M., “La participación política en la actualidad”, *Revista Derechos y Libertades*, n. 18, enero 2008.

²⁴ PRESNO LINERA, M. *El derecho de voto: un derecho político fundamental*, 2011, p. 15 disponible en internet <http://presnolinera.wordpress.com/elderechodevotounderecho-politicofundamental.pdf>.

²⁵ DAHRENDORF, R., “Cittadinanza: una nuova agenda per il cambiamento”, *Sociologia del Diritto*, n.1, 1993, p. 14.

²⁶ SANTOLAYA, P y REVENGA SÁNCHEZ, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op cit, p. 11.

tido, la Constitución se erige como marco de participación política, y en este marco resulta fundamental la regulación de las elecciones políticas y del derecho de sufragio. El Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General de 24 de febrero de 2009 afirma que “si la democracia estriba en la intervención determinante del pueblo, como titular de la soberanía, en la designación de sus representados, la legitimidad y la realidad de la representación sólo se podrá verificar cuando haya reglas que ordenan adecuadamente el derecho de sufragio y el régimen de su ejercicio”²⁷.

Desde otra perspectiva, la Comisión de Venecia, creada en el Consejo de Europa, considera que el reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros residentes de larga duración, al menos en las elecciones locales, puede considerarse una cuestión de estricta justicia, teniendo en cuenta que contribuyen al desarrollo de la comunidad de residencia²⁸. La obediencia al Derecho sólo puede tener su origen en el consentimiento, es decir, en el hecho de haber participado en su creación, y en el contenido, en la idea de justicia.

Otro fundamento para la extensión del derecho de sufragio es su capacidad como instrumento de integración. La integración política se convierte así en un parámetro de integración²⁹. En este sentido, es necesario destacar la ligazón entre los derechos políticos y los derechos sociales. El ejercicio de los derechos sociales depende en parte de la condición de ciudadano, por lo que la integración política se convierte en un presupuesto de la integración social³⁰. No sólo la vis expansiva del principio democrático aconseja que quienes llevan largo tiempo residiendo con nosotros, quienes son nuestros conciudadanos y soportan los deberes y las cargas públicas puedan participar en los asuntos de la “res publica”, sino que tampoco cabe olvidar que la experiencia histórica del constitucionalismo demuestra que una de las formas más efectivas de garantizar la mejora en los derechos sociales de los individuos consiste precisamente en el reconocimiento de la titularidad de determinados derechos de participación política.

Estamos, pues, ante un asunto de “extraordinaria relevancia constitucional y política”³¹ y coincidimos con PRESNO LINERA en que “la democrati-

²⁷ Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General de 24 de febrero de 2009, p. 11.

²⁸ Vid especialmente el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de octubre de 2002.

²⁹ Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General de 24 de febrero de 2009, p. 41 y DE LUCAS, J. y DÍEZ, L., *La integración de los inmigrantes*, op cit, pp. 14 y ss.

³⁰ AAVV, *Los derechos de participación como elementos de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Informes 2008, p. 15.

³¹ PRESNO LINERA, M. A., “El voto de los extranjeros en España y el voto de los españoles residentes en el extranjero. A propósito del Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General”, *REDC*, n. 87, sep-dic 2009, p. 184.

zación de los procesos políticos internos e internacionales, la globalización incontenible y el flujo constante de personas de unos países a otros convierten en perversas y anacrónicas estas exclusiones, y reclaman una mayor extensión de los derechos políticos a los no nacionales”³².

II. El derecho de sufragio de los extranjeros en el marco jurídico internacional

A finales del siglo XX se produce una tendencia generalizada a nivel mundial a la disociación entre nacionalidad y ciudadanía, en materia de participación política de los extranjeros³³. La brecha se abre con el Consejo Nórdico, conformado por Suecia, Noruega, Dinamarca, Islandia y Finlandia, en el espacio de la Commonwealth y en Portugal (con respecto a Brasil y a ciertos países africanos). Los primeros reconocimientos del derecho de sufragio de los extranjeros se fundamentan, pues, en la unidad y proximidad entre países que han tenido una especial relación histórica, política y cultural. Estos avances en la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros son trasunto de lo que podríamos llamar una noción amplia de nacionalidad, de una “nacionalidad cultural”³⁴. Más allá de estos antecedentes, el paso definitivo se da en 1992, en el ámbito de la Unión Europea, con la ciudadanía europea, que permite a los ciudadanos comunitarios residentes en cualquier Estado miembro ejercer los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo.

2.1. *El Derecho Internacional*

Las normas de Derecho Internacional siguen vinculando la nacionalidad y la ciudadanía, por lo que se puede afirmar que la extensión de los derechos de sufragio a los extranjeros no tiene anclaje en nuestros días en el Derecho Internacional³⁵.

³² PRESNO LINERA, M. A., “La participación política como forma de integración”, en *Extranjería e inmigración: Aspectos políticos y socioeconómicos*, PRESNO LINERA, M A, (Ed), Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 19.

³³ ALÁEZ CORRAL, B., *Nacionalidad, ciudadanía y democracia ¿A quién pertenece la constitución?*, op cit, p. 73.

³⁴ SANTOLAYA, P. y REVENGA SÁNCHEZ, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op cit, pp. 14 y ss.

³⁵ Así, de una lectura del art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno *de su país*, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, se deduce que la titularidad del derecho de voto se excluye para los extranjeros residentes en un país que no sea el suyo. Por otra parte, el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 prevé que “todos los *ciudadanos* gozarán... de los siguientes derechos y oportunidades: b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto

2.2. *El Derecho Comunitario y los ordenamientos jurídicos de los Estados de la Unión Europea*³⁶

La ciudadanía europea ha supuesto un gran avance en la superación del atavismo en torno a la ligazón de la nacionalidad y la ciudadanía, pues ha contribuido a quebrar el paradigma del voto como un atributo sólo de los nacionales. En este sentido, los ciudadanos comunitarios pueden votar y ser elegidos en las elecciones locales y al Parlamento Europeo en cualquier Estado miembro de la Unión en el que residan. Estos derechos se reconocieron por vez primera en el Tratado de Maastricht de 1992³⁷ y actualmente se regula en el art. 19.1 del Tratado de la Comunidad Europea y en los arts. 39 y 40 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión³⁸. Esta regulación se ha desarrollado por la Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994, modificada en 1996 (Directiva 96/30/CE del Consejo, de 13 de mayo de 1996) 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 nacionales y la Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993. Además, en el Dictamen

que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”, en una clara identificación entre ciudadano y nacional (las cursivas son nuestras). En el mismo sentido se pronuncia el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, o la Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son nacionales del país en el que viven, de 13 de diciembre de 1985, adoptada por la Asamblea General mediante la Resolución 40/144, donde no se contiene referencia alguna al derecho de voto del extranjero.

³⁶ Vid entre otros SANTOLAYA, P. y REVENGA SÁNCHEZ, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op cit., AAVV, *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, op cit, MASSÓ GARROTE, M, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional: los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, op cit, especialmente el Capítulo VI, RODRÍGUEZ DRINCOURT, J, *Los derechos políticos de los extranjeros*, Madrid, Civitas, 1997, WALDRAUCH, H: *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview*, presentada en ESF/LESC-SCSS Exploratory Workshop, Citizens, non-citizens and voting rights in Europe, University of Edinburgh, 2-5 junio de 2005.

³⁷ En su artículo 8B, dispone que “Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado...” y añade en el apartado 2 que “Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 138 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”.

³⁸ El art. 39 regula las elecciones al Parlamento Europeo (“Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”) y el art. 40 se refiere a las elecciones municipales (“Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”).

del Comité Económico y Social Europeo n. 593/2003 sobre “Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea”, se solicita que se otorgue y extienda la ciudadanía a cualquier persona que resida de forma estable o mantenga una residencia de larga duración en la Unión Europea y la Comunicación de la Comisión sobre el Programa Común para la Integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, COM (2005) 389, de 1 de septiembre de 2005, promueve la reducción de los obstáculos al ejercicio del derecho de voto de los nacionales de terceros países. También se han dictado también varias Resoluciones en el mismo sentido³⁹.

Más allá del reconocimiento de los derechos de sufragio a los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales y europeas, dentro de los Estados parte de la Unión Europea podemos distinguir diversos grados de apertura en la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros extracomunitarios:

A) Los Estados con el mayor grado de apertura: Irlanda y Gran Bretaña

En Gran Bretaña, el art. 1.1 de la *Representation of the People Act* (2000) otorga el derecho de sufragio en las elecciones parlamentarias a los ciudadanos de la Commonwealth, de la República de Irlanda, que sean mayores de 18 años, estén censados el día de las elecciones en una circunscripción electoral y no estén sometidos a ningún tipo de incapacidad legal. La Ley no exige un tiempo de residencia previa para ser elector, salvo en el caso de Irlanda del Norte, que requiere 3 meses. Para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales se necesita un período previo de residencia de 12 meses.

Irlanda⁴⁰, por su parte, reserva la titularidad del sufragio en las elecciones presidenciales para los ciudadanos (art. 12 de la Constitución), pero en las elecciones locales permite votar a los nacionales del Reino Unido y a otros extranjeros. La Ley Electoral 23/1992 para las elecciones parlamentarias reconoce el derecho de sufragio en las elecciones locales se reconoce a todas las personas que estén registradas como residentes (art. 10). Irlanda es, pues, el país más avanzado en el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros a nivel de la Unión Europea.

B) Estados con un grado de apertura alto. Son once países los que reconocen el derecho de sufragio a los extranjeros extracomunitarios en las elecciones locales, con un período de residencia legal que varía entre dos y cinco

³⁹ Resoluciones del Parlamento Europeo de 2000, 2001 y 2002 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea y Resolución de 2006 sobre estrategias para la integración de inmigrantes en la Unión Europea, que hacen alusión a la extensión del derecho de sufragio a nivel local. Vid ORTEGA GIMÉNEZ, A. “El derecho de voto de los ciudadanos extracomunitarios en las próximas elecciones de 2011”, *Estudios de Progreso, Fundación Alternativas*, 60/2011, p. 17.

⁴⁰ Vid ÉINRÍ, P y MUTWARASIBO, F, “El reconocimiento del derecho al sufragio de los ciudadanos extracomunitarios en los comicios locales de Irlanda”, en *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, op cit., pp. 303 y ss.

años, dependiendo de los casos: Bélgica⁴¹, Dinamarca⁴², Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos⁴³ y Suecia⁴⁴.

C) Estados con un grado de apertura medio. Para el ejercicio del derecho voto de los extranjeros se exige el cumplimiento del criterio de la reciprocidad: España, Portugal y República Checa. En el caso de Portugal los extranjeros tienen derecho de sufragio en las elecciones locales en condiciones de reciprocidad, y a los residentes de habla portuguesa sólo se les exige 2 años de residencia, frente a los 3 años del resto. Para el ejercicio del sufragio pasivo se requieren 4 y 5 años de residencia respectivamente. En la República Checa se reconoce el derecho de sufragio activo en condiciones de reciprocidad, pero el sufragio pasivo queda reservado a los nacionales.

D) Estados que no reconocen el derecho de sufragio a los extranjeros extracomunitarios. Once países lo reservan a los nacionales, a excepción de los comunitarios para los derechos de sufragio a nivel local y europeo: Alemania (esta exclusión se confirma en la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 1990, recaída en las decisiones sobre las Leyes de Hamburgo, de 20 de febrero de 1989 y de Schleswig-Holstein, Ley de 21 de febrero de 1989)⁴⁵; Austria (Sentencia del Tribunal Constitucional Austríaco de 2004),

⁴¹ Vid JACOBS, D., “Bélgica: derecho de sufragio a nivel local para los ciudadanos extracomunitarios”, en *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, op cit., pp. 255 y ss.

⁴² Para un estudio más exhaustivo sobre el caso danés vid OSTERGAARD-NIELSEN, E., “La participación y los derechos políticos de los inmigrantes en Dinamarca”, en *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, op cit., pp. 86 a 108.

⁴³ Vid GROENENDIJK, K y otros, “Participación política de los inmigrantes en los Países Bajos”, en *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Informe Pi i Sunyer, Barcelona, 2010, pp. 109 y ss.

⁴⁴ Vid SOININEN, M., “¿Hacia una democracia incluyente? 30 años de derechos electorales para los inmigrantes en los comicios locales suecos”, en *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, op cit., pp. 153 y ss.

⁴⁵ Estas Leyes pretendían extender a los extranjeros el derecho de voto en las elecciones locales. En el caso de la Ley de Hamburgo se permitía a los extranjeros, que llevaran al menos ocho años de estancia y permiso de residencia, votar en las elecciones de distrito. Para el caso del Land Schleswig-Holstein los requisitos eran diferentes, pues se reconocía el derecho de voto en condiciones de reciprocidad en las elecciones locales a los residentes suecos, holandeses, irlandeses, noruegos y suizos con una residencia legal de al menos cinco años. Vid un comentario a estas decisiones en HAILBRONNER, K., “Alemania” en *La regulación de la inmigración en Europa*, AJA, E, DÍEZ, L (coord.), Fundación La Caixa, Colección de Estudios Sociales, n. 17, Barcelona, 2005, BRUBACKER, R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, 1992 y NICOLÁS MUÑIZ, J., “La participación de los extranjeros en las elecciones locales en la RFA. Aspectos para un debate doctrinal y jurisprudencial”, *RECEC*, n. 12, pp. 181-189. También se puede consultar BEAUD, O. “Le droit de vote des étrangers: l’apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage”, en *Revue française de droit administratif*, n° 3, 1992, pp. 409 y ss.

salvo para las elecciones locales de Viena; Bulgaria, Chipre, Francia⁴⁶ (los comunitarios incluso no pueden ser alcaldes, tenientes de alcalde ni participar en la designación de electores senatoriales ni en la elección de senadores, Decisiones del Consejo Constitucional n. 92-308 de 9 de abril de 2002 (Maastricht I) y n. 92-312, de 2 de septiembre de 1992 (Maastricht II)); Italia, con la excepción de los comicios en Roma⁴⁷, Grecia, Letonia, Malta, Polonia y Rumanía.

2.3. Consejo de Europa⁴⁸

El art. 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) no reconoce expresamente los derechos de sufragio, sino que dispone que en relación a “las libertades de expresión, reunión y asociación, así como a la prohibición de discriminación, se pueden imponer restricciones políticas a la actividad política de los extranjeros”. Se trata, pues, de derechos atribuibles a los nacionales. Por otra parte, el art. 3 del Protocolo Adicional n.1 al CEDH se centra en la vertiente objetiva del derecho, es decir, en la exigencia de unas elecciones libres, y no en el derecho de sufragio, que en su caso hace referencia al “pueblo” y que, por tanto, no es posible de antemano identificarlo con los extranjeros⁴⁹.

En el ámbito del Consejo de Europa existen diversos instrumentos en favor de extender los derechos de sufragio a los extranjeros⁵⁰. Así, el Convenio sobre Participación de Extranjeros en la vida pública en el ámbito local, de 5 de febrero de 1992⁵¹, establece en su Preámbulo que los Estados se muestran “convencidos de la necesidad de mejorar la integración (de los extranje-

⁴⁶ Vid WIHTOL DE WENDEN, C., “El debate del derecho de voto local para los extranjeros en Francia”, en *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, op cit., pp. 345 y ss y vid BRUBACKER, R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.

⁴⁷ Vid GROSSO, E., “Los extranjeros y los derechos de participación política a escala local en el sistema constitucional italiano”, en *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, op cit., pp. 377 y ss.

⁴⁸ Vid por todos MASSÓ GARROTE, M., *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional*, op cit, Capítulo VI.

⁴⁹ No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) reconoce finalmente el derecho de sufragio. Vid GARCÍA ROCA, J., “Comentario al artículo 3 del Protocolo 1º: Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos” en *La Europa de los Derechos. El Convenio europeo de Derechos Humanos*, CEPC, Madrid, 2009.

⁵⁰ Sobre los mismos vid el Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General de 24 de febrero de 2009, pp. 48 y ss.

⁵¹ Vid CHUECA SANCHO, A. y AGUELO NAVARRO, P., *El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea*, Documentos CIDOB, Migraciones 19, Barcelona, 2009, pp. 23 y ss, AJA, E y MOYA, D., “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes”, en *La inmigración en la encrucijada*, op cit, p. 69.

ros) en la comunidad local, sobre todo mediante el incremento de las posibilidades de participación en los asuntos públicos locales”. Su Capítulo más interesante es, sin duda, el Capítulo C, titulado “Derecho de voto en las elecciones locales”, donde en su art. 6 señala que cada Estado-parte se compromete a conceder el derecho de voto y la elegibilidad en las elecciones locales a todo residente extranjero “siempre que cumpla las mismas condiciones que las que se aplican a los nacionales y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado afectado durante los cinco años anteriores a las elecciones”. El período de residencia se puede acortar unilateralmente por el Estado o bien mediante un acuerdo con otro u otros Estados (art. 7). Este Convenio presenta dos problemas. En primer lugar, los Estados contratantes pueden limitar el derecho de voto, es decir, con la llamada participación “a la carta”, los Estados pueden admitir sólo la extensión del derecho de sufragio activo de los extranjeros (art. 6.2), prescindiendo del sufragio pasivo. Además, son muy pocos los Estados que son parte del mismo. En estos momentos son parte ocho Estados, que ratificaron la Convención en noviembre de 2009: Albania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Italia, Noruega, Países Bajos y Suecia. Han firmado la Convención, sin manifestar su consentimiento por el momento, Chipre, Eslovenia, Lituania, Croacia, República Checa y Reino Unido. Este Convenio no ha sido ratificado aún por España.

Por otra parte, el Convenio Europeo sobre Nacionalidad de 1997, que tampoco ha sido ratificado por España, reconoce en su art. 17 estos mismos derechos a personas con doble nacionalidad, y diversos trabajos de la Comisión Venecia han contribuido a la reivindicación de la extensión del sufragio a los extranjeros. Así, el Código de Buenas Prácticas en materia electoral de 2002, recomienda que se permita a los extranjeros votar en las elecciones locales cuando haya transcurrido un tiempo de residencia; el Informe de la Comisión de Venecia sobre la abolición de restricciones al derecho a votar en elecciones generales de 2004, que aboga por reconocer el derecho de sufragio a los extranjeros residentes y, finalmente, un conjunto de Recomendaciones de la Asamblea del Consejo de Europa, limitadas a las elecciones locales, tales como las Recomendaciones 712 (1973), 769 (1975) y 799 (1977), ratificadas mediante la Recomendación 1500 (2001)⁵², en las que se propone la extensión de los derechos de sufragio activo y pasivo a los extranjeros en las elecciones locales, siempre y cuando la residencia fuera al menos de cinco años.

No obstante, uno de los pasos más importantes en este ámbito lo constituye, sin duda, la STEDH de la Gran Sala de 6 de octubre de 2005, Caso Hirst/Reino Unido, al establecer, por una parte, que “el derecho de voto no constituye un privilegio. A comienzos del siglo XXI, en un Estado democrá-

⁵² Vid SANTOLOYA, P. y DÍAZ CREGO, M. *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado*, CEPC, Madrid, 2008, p. 29.

tico, debe jugar la presunción de atribuir este derecho al mayor número posible (de personas) (par. 59)...” y declarar que “se puede someter la elegibilidad a criterios tales como la residencia, con el fin de identificar a personas que presentan lazos suficientemente estrechos y continuados con el país en cuestión o mantienen un interés en este sentido” (par. 62).

2. 4. Otros supuestos de Derecho Comparado

En el caso de otros Estados, el panorama muestra también una gran complejidad⁵³. Así, nos encontramos con:

A) Estados que reservan a los nacionales del país la titularidad de los derechos de participación política: Cuba, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Rusia, Ucrania, Liechtenstein, Argelia, China, Filipinas, Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, India, Mali, Marruecos, Mauritania, Nigeria, Pakistán y Senegal⁵⁴. En África y Asia es una práctica común.

B) Estados con un grado de apertura medio. Reconocen el derecho de sufragio pero limitado a las elecciones locales. En todas las legislaciones se exige para su ejercicio ser residente legal y varía el período de residencia. Hay un reconocimiento generalizado del derecho de sufragio activo, pero no en todos los Estados se reconoce el sufragio pasivo. Dentro del ámbito europeo se acogen a este sistema Noruega e Islandia y en América Latina, Colombia⁵⁵, Paraguay⁵⁶ y Perú⁵⁷.

C) Estados con un grado de apertura medio-bajo. Reconocen el derecho de sufragio pero limitado a las elecciones locales y condicionado además por la exigencia de la reciprocidad. Sería el caso de Bolivia. El art. 27. II de su

⁵³ Para una visión de la regulación del derecho de sufragio para extranjeros a nivel comparado vid AAVV, *Los derechos de participación como elementos de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Informes 2008, pp. 143 y ss. SANTOLAYA, P y REVENGA SÁNCHEZ, M, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op cit, pp. 13 y ss, SANTOLAYA, P y DÍAZ GRECO, M, *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado*, op cit, Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General de 24 de febrero de 2009, pp. 51 y ss.

⁵⁴ Vid ORTEGA GIMÉNEZ, A. “El derecho de voto de los ciudadanos extracomunitarios en las próximas elecciones de 2011”, *Estudios de Progreso*, Fundación Alternativas, 60/2011, p. 23.

⁵⁵ El art. 100 de la Constitución colombiana permite mediante ley conceder a los extranjeros residentes el derecho de voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital, exigiéndose por ley 5 años como mínimo de residencia.

⁵⁶ Según el art. 120 de su Constitución los extranjeros tienen derecho de sufragio en las elecciones locales siempre que sean residentes permanentes y tienen derecho a ser elegidos concejales con un período de residencia previa de 7 años.

⁵⁷ Se permite el derecho de sufragio de los extranjeros residentes con un período mínimo de residencia de 2 años en las elecciones locales y distritales. El derecho de sufragio pasivo no alcanza a la posibilidad de ser elegido Alcalde o Regidor.

Constitución de 2009 permite a los extranjeros votar en las elecciones municipales en las condiciones que establezca la ley, aplicando principios de reciprocidad internacional.

D) Estados con un grado de apertura alto, ya que reconocen los derechos de sufragio en distintas elecciones políticas. La mayoría son Estados que han optado por lo que hemos denominado la “nacionalidad cultural”, como es el caso de la Ley Electoral de Nueva Zelanda (1993), que permite a los residentes permanentes, transcurrido un año, votar en las elecciones locales y nacionales, o el caso de Australia respecto a los ciudadanos británicos. En el caso de Oceanía la extensión del derecho de sufragio es una práctica histórica, pero que está ligada sobre todo a la inmigración europea⁵⁸. Son distintos los supuestos de Chile, que mediante ley extiende el derecho de sufragio activo a todo tipo de elecciones⁵⁹, el de Ecuador (art. 63.2 de la Constitución), que reconoce el derecho de sufragio activo con una residencia legal de al menos cinco años, el de Venezuela que extiende el derecho de voto a las elecciones legislativas de cada Estado, si bien con la exigencia de una residencia superior a los diez años⁶⁰ o el de Uruguay⁶¹, cuando cumplan unos requisitos, entre ellos una residencia habitual de quince años.

E) Estados que conforman supuestos especiales y, en este sentido, reconocen el sufragio de los extranjeros en función de diversas circunstancias, tales como su estructura federal o la ciudadanía cultural. Así, en Argentina a nivel provincial el reconocimiento de los derechos de sufragio depende de la legislación provincial, de su Constitución y de la normativa electoral. En la provincia de Buenos Aires se ejerce por los extranjeros el sufragio activo y pasivo en las elecciones locales, con una residencia de 2 años. En la provincia de Santa Fe se extiende el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales pero los Alcaldes sólo pueden ser nacionales, y en la ciudad de Buenos Aires se permite el sufragio activo en las elecciones locales. Igualmente su-

⁵⁸ Vid ANDRÉS, H, “El derecho de voto de los extranjeros en el ámbito universal”, op cit p. 35 y ss.

⁵⁹ El art. 14 de su Constitución permite que los extranjeros gocen del derecho de sufragio si así lo determina la ley en todo tipo de elecciones, siempre y cuando tengan más de 5 años de residencia y cumplan los mismos requisitos que los chilenos. Chile también es uno de los países más avanzados al permitir el voto a los extranjeros en todo tipo de elecciones.

⁶⁰ Art. 64 de la Constitución Bolivariana de Venezuela: “el voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política”.

⁶¹ Art. 78 de la Constitución uruguaya: “tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República”.

cede en algunos cantones suizos⁶² y en el estado de Maryland (EEUU)⁶³. Puerto Rico reconoce los derechos de sufragio a los ciudadanos de EEUU.

De este análisis comparado podemos concluir que existe una tendencia generalizada a reconocer el derecho de sufragio a los extranjeros residentes, sobre todo en aquellos Estados con una larga tradición democrática o bien con democracias estables. En este sentido, alrededor de un tercio de los Estados del mundo no limitan el derecho de voto exclusivamente a sus nacionales y lo extienden, al menos para ciertas categorías de extranjeros (ya sean ciudadanos comunitarios o estemos en presencia de una “ciudadanía cultural”) y/o para ciertas elecciones. En el ámbito de los países democráticos, al menos la mitad de ellos reconoce el derecho de voto de los extranjeros⁶⁴. En el caso de los países europeos, y más allá del espacio de la Unión Europea, treinta y cuatro y cuatro Estados admiten el derecho de voto de los extranjeros, lo que representa el setenta por ciento del total. La mayor parte de estos Estados pertenecen a la Unión Europea. En América Central y del Sur el reconocimiento de los derechos de participación política a los extranjeros es una práctica extendida, mientras que África y Asia siguen manteniendo la nacionalidad como criterio para ejercer los derechos de sufragio. Oceanía, en cambio, reconoce históricamente estos derechos a los inmigrantes europeos.

Ahora bien, no se puede hablar de una verdadera democracia incluyente, pues, de este estudio también se puede deducir que la extensión de los derechos de sufragio a los extranjeros está limitada y condicionada, ya que a menudo el reconocimiento del derecho se restringe al sufragio activo, quedando excluido el derecho de elegibilidad, y limitado a un tipo de elecciones (las municipales, preferentemente), convirtiéndose el ámbito local así en la “primera escuela de la democracia”⁶⁵. Por otra parte, se condiciona el ejercicio del derecho a la residencia legal y previa, con un período que varía entre los dos y cinco años. Y, en ocasiones, además, se añaden otros requisitos de integración, tales como una declaración de compromiso de respetar la Constitución y las leyes del país o el conocimiento de la lengua. Finalmente, también en algunos casos se reconoce sólo a ciertos tipos de extranjeros de aquellos Estados con los que se ha tenido un vínculo singular, de carácter histórico o cultural, conformando una “nacionalidad cultural”. Éste sería, en definitiva,

⁶² Vid MARTENET, V., “Participación política de los extranjeros en Suiza”, en *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, op cit., pp. 199 y ss.

⁶³ Para el caso de los EEUU vid entre otros HAYDUK, R., *Democracy for All: Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, Routledge, 2006 y RASKIN, J. B., “Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 141, n. 4, 1993.

⁶⁴ ANDRÉS, H., “El derecho de voto de los extranjeros en el ámbito universal”, op cit, p. 25.

⁶⁵ ARNALDO ALCUBILLA, E y RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., “Una revisión crítica del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales ante la primera aplicación en España”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 45, 1998, p. 188.

el grupo más incluyente, pero no podemos dejar de apuntar que el reconocimiento en este supuesto sería a la postre una suerte de nacionalidad encubierta, es decir, un concepto de nacionalidad más amplia, pero que no deja, en el fondo, de evidenciar que la inclusión es del que ya está prácticamente “incluido”, de un *quasi* igual y no del “otro”. Estamos, pues, todavía lejos de un derecho universal de voto.

III. La participación política de los extranjeros en el ordenamiento jurídico español

El régimen jurídico vigente, que determina el ejercicio de los derechos de sufragio por los extranjeros en España, se encuentra regulado en un conjunto normativo que abarca las previsiones constitucionales, las disposiciones de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y, finalmente, los tratados internacionales firmados por España.

No cabe duda de que el constituyente español de 1978 no estaba pensando en el fenómeno de la inmigración cuando redactó nuestra Norma Fundamental. De hecho, en aquel tiempo, España era considerada un país de emigrantes, de ahí que el art. 42 CE encomiende al Estado español la labor de velar por los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y promover su retorno y, en cambio, no contenga previsión alguna en materia de inmigración. Esta falta de preocupación ha sido decisiva para que en la Constitución española se establezca un modelo, en relación a la titularidad de los derechos de los extranjeros, caracterizado fundamentalmente por la ambigüedad, modelo que va a requerir para su definición de la necesaria labor hermenéutica.

El principio general en materia de titularidad de derechos fundamentales en función de la nacionalidad se encuentra en el art. 13.1 CE, donde se dispone que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas (entiéndase también los derechos fundamentales) que garantiza el Título I en los términos que establezcan los tratados y la ley”. En una primera aproximación interpretativa parece que la Constitución nos reenvía al legislador y a los tratados internacionales para conocer el status jurídico de los extranjeros en materia de derechos fundamentales. Pero ¿cuál es el sentido de este reenvío? Se desconoce *a priori* el alcance del mandato del art. 13.1 CE, por lo que, en principio, podría defenderse una postura que abogara por la desconstitucionalización de la materia, de tal forma que la decisión de reconocer o no y en qué medida la titularidad de los derechos a los extranjeros dependiera, en última instancia, de la decisión libre del legislador. No obstante, es necesario llevar a cabo para este supuesto una interpretación sistemática de la Constitución española y, en este sentido, resulta clave el art. 10 CE. Su apartado segundo

establece una regla interpretativa: “las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”, de tal forma que los tratados internacionales en la materia tienen un valor interpretativo en la delimitación del contenido y el ámbito subjetivo de los derechos fundamentales.

De esta aproximación a la regulación constitucional de los derechos y libertades de los extranjeros podemos extraer dos consecuencias. En primer término, es evidente que la Constitución española se inserta en el modelo del constitucionalismo clásico, anclado en la nacionalidad, pero también es cierto que la Constitución española no es sólo para los nacionales españoles. Por otra parte, podemos afirmar que el diseño constitucional no es nada claro y que, por tanto, no conocemos de antemano el alcance de la titularidad de los extranjeros en materia de derechos. En realidad, la labor de “desentrañar” la posición jurídica de los extranjeros en la Constitución española ha correspondido a nuestro Tribunal Constitucional, que no se ha limitado a ser un mero intérprete, sino que ha ido más allá. Así, en esta tarea resulta trascendental la STC 236/2007, de 7 de noviembre, en la que el Alto Tribunal, mediante una interpretación teleológica y adecuada al tiempo, y combinando los valores constitucionales con los tratados internacionales en materia de derechos, consigue superar la prístina oposición entre nacional y extranjero, y equipara, en materia de derechos fundamentales, al nacional y al extranjero, que podemos llamar “legal”, trasladando el problema ya a las desigualdades de regímenes jurídicos que se pudieran dar entre los nacionales/extranjeros legales y los extranjeros “ilegales”⁶⁶.

Sin embargo, esta asimilación iusfundamental entre españoles y extranjeros se diluye cuando hablamos de los derechos de participación política. Este principio general de equiparación de derechos fundamentales tiene una clara excepción en materia política. Así, los arts 13.2 primer inciso y 23 de la CE declaran la reserva a los nacionales españoles de la titularidad y ejercicio

⁶⁶ Incluso en esta decisión, el Alto Tribunal declara titulares de los derechos de asociación, reunión y manifestación (clásicos derechos políticos) no sólo a los extranjeros legales, sino también a aquellos que se encuentran ilegalmente en España. Para un comentario a esta sentencia vid REY MARTÍNEZ, F., “Análisis de la sentencia 236/2007 del Tribunal Constitucional sobre derechos de los extranjeros”, en *Boletín Económico de Castilla, y León*, n. 13, 2008, DE ALBA BASTARRECHEA, E., “Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España: comentario a la STC 236/2007, de 7 de noviembre”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n. 21-22, 2008, VIDAL FUEYO, C., “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales de los extranjeros a la luz de la STC 236/2007”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 85, 2009, AGUELO NAVARRRO, P., CHUECA SANCHO, A. G., “Los derechos humanos de los extranjeros en la doctrina constitucional (la STC 236/2007, de 7 de noviembre)”, en *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n. 16, 2007.

de los derechos de sufragio en todo tipo de elecciones políticas, cualquiera que sea el nivel territorial. No obstante, el art. 13 CE contiene a su vez una nueva excepción, al disponer en su apartado segundo *in fine* que “salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.

De tal forma que constitucionalmente podemos diferenciar diversas “categorías de ciudadanos”, atendiendo a la nacionalidad y en función del tipo de elecciones que se celebren. Así, en las elecciones generales y autonómicas sólo pueden votar y ser votados los nacionales españoles, que también podrán ejercer estos derechos en las elecciones locales y al Parlamento europeo. Una segunda categoría estaría conformada por los ciudadanos comunitarios, que pueden votar y ser votados en las elecciones locales y al Parlamento europeo. A pesar de que, en términos generales, la ciudadanía europea conlleva que su status de derechos se asemeje al de los nacionales de un Estado miembro, en materia de participación política siguen siendo *quasi* extranjeros. Finalmente, en un tercer escalón, se hallarían los extranjeros extracomunitarios, que serán titulares de los derechos de sufragio activo y pasivo pero limitados a las elecciones locales y condicionado al cumplimiento del principio de reciprocidad, mediante tratado o ley.

La dicción del actual art. 13.2 CE es producto de una transacción en la Comisión Mixta Congreso-Senado durante el proceso constituyente. En el art. 12.1 del Anteproyecto de Constitución y en el mismo Proyecto de Constitución se reconocía sólo a los españoles la titularidad de los derechos de participación política. En la Comisión Constitucional del Senado se decide suprimir la exclusión de los extranjeros y en la versión definitiva del precepto se da entrada de forma limitada y condicionada al derecho de sufragio de los extranjeros⁶⁷. Los argumentos utilizados para su introducción durante los debates constituyentes fueron, por una parte, la tendencia que existía en Derecho comparado a extender los derechos de sufragio a los extranjeros, así como la remisión a los tratados internacionales en materia de derechos que había firmado el Estado español. El art. 13.2 CE resulta novedoso en nuestra historia constitucional y ha sido elogiado por nuestra doctrina. En este sentido, PÉREZ VERA lo define como “una notable excepción a la regla de base y uno de los rasgos más internacionalistas”⁶⁸ de nuestra Constitución y ALCUBILLA estima que “aunque la exclusión es amplia, no comparto la tesis de la falta de

⁶⁷ Vid sobre los trabajos constituyentes AAVV, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, 1992, Vol. 2, pp. 1998 y ss y Vol. 3, pp. 3183 y ss, SERRANO ALBERCA, J. M., *Comentarios a la Constitución*, en GARRIDO FALLA, F (dir.), Civitas, Madrid, 1985, pp. 227-228, y PÉREZ VERA, E, en *Comentarios a las leyes políticas*, ALZAGA VILLAAMIL, O., Edersa, Madrid, T. II, 1984, pp. 236-238 y IBÁÑEZ MACÍAS, A, *El derecho de sufragio de los extranjeros*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 16 y ss.

⁶⁸ PÉREZ VERA, E, “De los españoles y extranjeros (Título I, Capítulo II)”, *Revista de Derecho Político*, n. 36, 1992, p. 84.

generosidad de nuestra Constitución primero porque ésta no va más allá de donde ha ido el Derecho comparado de nuestro entorno”⁶⁹. Como puede observarse, pues, en el proceso constituyente existía una voluntad de extender el derecho de sufragio a los extranjeros, voluntad que se muestra tanto en el íter del precepto, como en la ruptura con nuestra tradición. No obstante, la propia formulación del artículo no deja de suponer un freno a estas “buenas intenciones”. En realidad, no podemos dejar de apuntar que la verdadera intencionalidad del constituyente era la de extender la protección de nuestros emigrantes al ámbito político. Ésta es una lectura totalmente coherente con la época, ya que a finales de los años 70 del pasado siglo España era claramente un país de emigración. Así, el art. 13.2 CE podría calificarse como la versión política del art. 42 de la CE, y con ello se explicaría la exigencia de “reciprocidad” en la materia, un condicionante habitual y común en el Derecho Internacional pero extraño en materia de derechos fundamentales⁷⁰.

Esta regulación constitucional debe ser complementada con la regulación legal. Así, el art. 2 de la LOREG establece que el derecho de sufragio activo corresponde a los “españoles”, exigencia en materia de titularidad que aparece de nuevo en el art. 6 de la LOREG en relación al derecho de elegibilidad. La Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la LOREG, determina el régimen jurídico de los derechos de sufragio de los extranjeros en los ámbitos municipal y europeo. Así, el art. 176 de la LOREG regula el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, derecho que podrán ejercer los extranjeros residentes en España cuando se cumpla el criterio de reciprocidad, es decir, “cuando se permita el voto a los españoles” en el país de origen de los extranjeros, en los términos de un tratado internacional. También ejercerán el derecho de voto en las elecciones locales los ciudadanos comunitarios residentes en España, que cumplan los mismos requisitos que los españoles y que hayan manifestado su voluntad de ejercer este derecho en nuestro país. El art. 177 de la LOREG regula el derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales, del que dispondrán los ciudadanos comunitarios y los extranjeros en cuyos países se reconozca el mismo derecho a los españoles en los términos de un tratado. También deben reunir los requisitos exigidos por la ley a los españoles y no estar desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su país.

Por otra parte, el art. 210 de la LOREG regula el sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo, derecho del que gozan los ciudadanos comunitarios que reúnan los requisitos para ser electores, exigidos en la Ley

⁶⁹ ALCUBILLA, E. A., “El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales”, *REDC*, n. 34, enero-abril 1992, p. 83.

⁷⁰ Sobre la reciprocidad en materia de derechos fundamentales vid, LASAGABASTER HERRARTE, I., “Reciprocidad y derechos fundamentales: en especial el derecho de voto de los extranjeros”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 85, 2009, pp. 57-81.

para los españoles y que además gocen del derecho de sufragio activo en el Estado miembro de origen. Para que un ciudadano de la Unión Europea pueda ejercer el derecho de sufragio activo en España deberá haber optado previamente en tal sentido. Nadie podrá votar, pues, más de una vez en las mismas elecciones. El art. 210 bis de la LOREG regula el derecho a ser votado en el mismo tipo de elecciones por los comunitarios que reúnan los requisitos para ser elegibles exigidos en la LOREG para los españoles y sean titulares del derecho de sufragio pasivo en el Estado miembro de origen. Tras el Real Decreto 240/2007, de 16 febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo en el Espacio Económico Europeo, tanto a los ciudadanos comunitarios como a los noruegos se les exime de estar en posesión de la tarjeta de residencia.

El art. 6 de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (redactado conforme a las modificaciones operadas por la LO 8/2000, de 22 de diciembre y la LO 2/2009, de 11 de diciembre) también regula el derecho de sufragio de los extranjeros. El precepto establece 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”, y, en el mismo sentido, el art. 18.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce como derechos de los vecinos el sufragio activo y pasivo en las elecciones locales de acuerdo a la legislación electoral.

En el Derecho español se establecen restricciones a los derechos de participación política de los extranjeros que, en algunos casos, derivan de las propias previsiones constitucionales, y, en otras ocasiones, la limitación se produce por una defectuosa articulación y materialización de unos derechos de participación que sí están jurídicamente reconocidos. En nuestro país, el reto para la integración política del extranjero extracomunitario no sólo ha sido jurídico, derivado de una mentalidad constituyente que, más atenta a las rémoras de la nacionalidad y a una visión coyuntural de concebir a España como un país de emigrantes, estableció unas disposiciones que conllevaban su exclusión en las elecciones nacionales y autonómicas y exigían el cumplimiento del criterio de la reciprocidad en las elecciones locales; sino que el reto ha sido sobre todo político⁷¹. En el sistema español, hasta épocas recientes, ha existido una auténtica falta de voluntad política de actuar o poner en marcha las previsiones constitucionales, que permitían la extensión del sufragio a los extranjeros en las elecciones locales, pues nuestro país no se ha decidido a firmar tratados que extendieran estos derechos hasta comienzos

⁷¹ REVENGA SÁNCHEZ, M, “El reto de la *normalización* del inmigrante”, en *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op cit, pp. 83 y ss.

del año 2009. De nuevo, nos encontramos aquí con el carácter autorregulativo del Derecho de partidos, es decir, con unos partidos políticos reacios a modificar un Derecho electoral, que les ha permitido llegar al poder o reticentes ante una reforma electoral que permita llegar al poder a los adversarios.

A lo largo de estos años, pues, ha habido un gran número de extranjeros a los que el Estado español ha frenado o impedido el ejercicio de sus derechos de participación política. En concreto, España había firmado Tratados de Cooperación y Amistad a finales de los años 80 y comienzos de los 90 del siglo pasado, donde se reconocía el derecho de voto en las elecciones locales, conforme a las normas que establecería un acuerdo complementario. Estos extranjeros se han mantenido expectantes durante años esperando que España firmara definitivamente estos acuerdos, con lo que durante este tiempo no han podido ejercer sus derechos⁷². Hasta el año 2009 no se han comenzado las negociaciones para firmar los acuerdos complementarios, con lo que han pasado casi veinte años sin que se materializaran estos derechos.

Desde ámbitos parlamentarios y desde la sede de algunos partidos políticos se ha pedido a lo largo de este tiempo que España se comprometiera en la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros. En este sentido, ya en 2004, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una Moción, resultado de una interpelación urgente presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerza Republicana, en la que se solicitaba el reconocimiento “del derecho de participación política de los residentes legales permanentes en las elecciones locales”. Más tarde, el 27 de septiembre de 2005, se presentó sin éxito por el Grupo Parlamentario Izquierda Verde- Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds una Proposición de Ley para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros en España. El 3 de febrero de 2006 se publicó en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados la Proposición no de Ley para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España, del Grupo Izquierda Unida- Els Verds. La Proposición fue aprobada por unanimidad pero no tuvo ninguna virtualidad. Finalmente, el 17 de agosto de 2006 se presentó una Proposición no de Ley del Grupo parlamentario Socialista y de Izquierda Unida-Els Verds en el mismo sentido. En ella se instaba al Gobierno:

⁷² Los Acuerdos que firmó España antes del 2009 fueron con Noruega (1990), Chile (1990), Argentina (1988), Colombia (1992), Uruguay (1992) y Venezuela (1990). De ellos sólo ha tenido verdaderos efectos jurídicos el Acuerdo suscrito con Noruega el 6 de febrero de 1990 (BOE de 27 de junio de 1991). El Acuerdo sólo contempla el sufragio activo y exige la residencia legal e ininterrumpida en España durante 3 años para poder ejercer el derecho y la inscripción a instancia de parte para cada proceso electoral. El caso chileno es especial porque España y Chile firmaron un Tratado el 19 de octubre de 1990 por el que se establece el derecho de voto a los nacionales de ambos países de conformidad con sus respectivas legislaciones. Chile lo ha reconocido legislativa y también constitucionalmente, pero España no lo ha hecho. Vid SANTOLOYA, P y REVENGA SÁNCHEZ, M, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op cit, p. 57.

1) A negociar y firmar tratados y acuerdos que reconozcan los derechos de sufragio a los extranjeros, especialmente con aquellos Estados que tengan los mayores contingentes de extranjeros en España así como con aquellos países con los que manteníamos relaciones históricas, políticas y culturales más estrechas.

2) A solicitar un Informe al Consejo de Estado sobre la aplicación del artículo 13.2 CE para la participación de los extranjeros en las elecciones municipales y con el fin de que informe sobre la interpretación del término “reciprocidad”.

3) A que firme y ratifique el Convenio Europeo sobre participación de los extranjeros en la vida pública local de 5 de febrero de 1992.

En febrero de 2009 se anuncia mediante el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación la firma de quince Convenios por los que se reconocería, en régimen de reciprocidad, el derecho de sufragio activo a los ciudadanos extranjeros en las elecciones locales. Se inicia así el camino que permitiría votar a los extranjeros extracomunitarios por primera vez en las Elecciones Locales del 22 de mayo de 2011.

IV. El reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros extracomunitarios mediante la firma de Convenios internacionales. La participación política de los extranjeros extracomunitarios en las Elecciones Locales del 22 de mayo de 2011

Desde el año 2009 hasta la actualidad se han firmado nueve Acuerdos internacionales, que reconocen el derecho de sufragio activo en las elecciones locales a los extranjeros procedentes de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Cabo Verde. También podrán votar en las elecciones locales los ciudadanos de Noruega, que había firmado con España un Acuerdo en 1990.

El reconocimiento del derecho se limita al sufragio activo, por lo que estos extranjeros extracomunitarios no pueden ser elegidos representantes en las elecciones locales. Además estos extranjeros deben cumplir los siguientes requisitos:

- Tener 18 años.
- No estar privado del derecho de sufragio activo.
- Estar inscritos en el censo electoral, que se hará a instancia de parte.
- Estar inscrito en el padrón municipal de habitantes.
- Estar en posesión de la autorización de residencia en España.
- Haber residido legalmente en nuestro país el tiempo necesario requerido en el correspondiente Acuerdo.
- Cumplir los demás requisitos establecidos en el Acuerdo.

Bolivia firma con España un Acuerdo, el 15 de septiembre de 2009 (BOE de 17 de diciembre de 2010), en el que se exige a los bolivianos haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años

anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral, mientras que para que los españoles puedan votar en las elecciones locales de Bolivia se les requiere sólo al menos dos años de residencia legal e ininterrumpida. Con Chile, España firma un Canje de Notas constitutivo de un Acuerdo el 12 de mayo de 2009 (BOE de 9 de febrero de 2010), exigiéndose a los chilenos haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral. Chile, por su parte, requiere a los españoles estar vecindado en la República de Chile durante más de cinco años y cumplir con los requisitos señalados en la Constitución y las leyes. El Canje de Notas constitutivo del Acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia, sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, se firma en Madrid el 5 de febrero de 2009 y se publica en el BOE el 21 de enero de 2010. España permite a los colombianos el voto en las elecciones municipales siempre y cuando lleven residiendo legal e ininterrumpidamente en España al menos cinco años. Los españoles pueden participar en Colombia en las elecciones de alcaldes distritales y municipales, elecciones de consejos distritales y municipales, Juntas administradoras locales y consultas populares de naturaleza local y municipal, siempre y cuando posean la cédula de extranjería de residente, tengan la visa de residente y acrediten como mínimo cinco años de residencia continuos e ininterrumpidos. El 25 de febrero de 2009 se firma el Canje de Notas entre España y Ecuador, publicándose en el BOE el 5 de enero de 2010. Para poder votar en España, los ecuatorianos deberán haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral. A los españoles se les requerirá la residencia legal durante al menos cinco años y el voto será facultativo. Paraguay firma un Canje de Notas, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Paraguay sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, el 13 de mayo de 2009 y se publica en el BOE el 21 de junio de 2010. Mientras que los paraguayos necesitan cinco años de residencia legal e ininterrumpida en España para poder votar, los españoles deben tener radicación definitiva en la República del Paraguay. España y Perú firman un Canje de Notas el 6 de febrero de 2009 y se publica en el BOE el 19 de mayo de 2010, por el que los peruanos pueden votar en las elecciones locales si llevan residiendo legal e ininterrumpidamente en nuestro país durante al menos cinco años. Los ciudadanos españoles mayores de 18 años podrán ejercer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales de Perú, excepto en el caso que corresponde a municipalidades de frontera, y para ello deberán haber residido en la República del Perú, legal e ininterrumpidamente, durante más de dos años continuos previos a la elección. Con Cabo Verde, España firma un Canje de Notas el 8 de abril de 2009, publicándose en el BOE el 13 de enero de 2011. Mientras que los nacionales de Cabo Verde necesitan cinco años de residencia legal e ininterrumpida en

España para poder votar, el Código Electoral de la República de Cabo Verde, aprobado por la Ley n.º 92/V/99, de 8 de febrero de 1999, dispone en su art. 407. 2, que «también son electores de los titulares de los órganos electivos de los municipios los extranjeros y apátridas de ambos sexos, mayores de dieciocho años, censados en el territorio nacional y con residencia legal y habitual en Cabo Verde de más de tres años».

Con Islandia, España firma el 31 de marzo de 2009 un Canje de Notas (BOE de 16 de diciembre de 2010) donde se establece un mismo plazo de cinco para españoles e islandeses para poder votar en las elecciones locales, con la salvedad de que los españoles que hayan tenido residencia legal en un municipio determinado durante al menos tres semanas y reúnan los requisitos establecidos en la ley, serán inscritos en el registro de electores de ese municipio y podrán votar únicamente en él. El 23 de junio de 2009 se firma el Acuerdo entre el Reino de España y Nueva Zelanda sobre participación en determinadas elecciones de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro (BOE de 6 de enero de 2010), por medio del cual España reconoce el derecho de voto en las elecciones locales con una residencia legal e ininterrumpida de cinco años. En el caso de Nueva Zelanda el derecho de voto de los españoles se extiende a las elecciones locales y generales, sin especificar las condiciones de ejercicio. Finalmente, Noruega y España habían firmado en 1990 un Canje de Notas que se publicó en el BOE el 27 de junio de 1991. Sólo en este caso la exigencia de residencia legal e ininterrumpida en España se rebaja a tres años cumplidos en el momento de la votación. Por su parte, Noruega permite votar a los españoles en las elecciones locales y provinciales.

España está en proceso de negociación de otros cuatro acuerdos internacionales con Argentina, Trinidad y Tobago, Burkina Faso y Corea del Sur⁷³.

A pesar de que la población extranjera representa un doce por ciento de la población en España, los extranjeros no tienen un verdadero peso político y electoral⁷⁴. Según los datos provisionales del Avance del Padrón a 1 de enero de 2011⁷⁵, el número de residentes en España de Estados de la Unión Europea es de 2.525.567, mientras que el número de extranjeros residentes de los países con los que España tiene firmado un acuerdo de reciprocidad sería el siguiente: Ecuador, 345.940, Colombia, 271.562, Bolivia, 191.583, Perú, 132.979, Paraguay, 86.057, Chile, 44.337, Noruega, 18.526, Cabo Verde, 3.364, Islandia, 1.307 y Nueva Zelanda, 800. Por otra parte, el total del cuerpo

⁷³ CEBRIÁN, J. A. y otros, “Extranjería y derecho de sufragio en España. Las elecciones municipales de 22 de mayo de 2011. El caso de la Comunidad Valenciana”, en Fundación Ciudadanía y Valores, septiembre, 2011, p. 7.

⁷⁴ Vid PARRA, J. F. “El voto inmigrante: un repaso al contexto y a los datos de 2011”, en la revista *Más Poder Local*, n. 5, mayo 2011, pp. 16 y ss.

⁷⁵ Vid para la consulta de los datos la página web <http://www.ine.es>.

electoral en las Elecciones locales del 22 de mayo de 2011⁷⁶ ascendía a 34.681.888 de personas, de los cuales 34.202.425 registros corresponden al Censo de Electores Españoles (CER), 5.715 electores al Censo de Españoles Residentes Ausentes (CERA) y 473.748 al Censo de Extranjeros Residentes en España (CERE), por lo que el porcentaje de electores extranjeros en las Elecciones Locales del 22 de mayo de 2011 representa tan sólo el uno por ciento del total. Este desequilibrio se produce sobre todo porque el cincuenta y dos por ciento de la población extranjera en España es de origen extracomunitario, por lo que para que esta población pueda votar se requiere la firma de acuerdos internacionales de reciprocidad. Los datos del INE, a fecha de 14 de enero de 2011, revelaban que el número de ciudadanos comunitarios inscritos que podían votar en las Elecciones Locales del 22 de mayo de 2011 se había duplicado, pasando del veinte por ciento en los últimos comicios locales de 2007, al cuarenta por ciento; no obstante, de los extranjeros extracomunitarios con derecho al voto sólo 52.045 se habían inscrito en el CERE⁷⁷: Ecuador con 25.668, seguido de Colombia con 12.632, Perú, 5.897 y Bolivia, 5.042, Chile con 1.249, Noruega, 829, Paraguay, 645, Nueva Zelanda, 33, Islandia con 28 y Cabo Verde, 22.

A partir de las Elecciones Locales de 2011 se ha invertido la tendencia y caminamos hacia la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros. No obstante, los pasos que se han dado son muy lentos y no están exentos de críticas. No cabe duda de que el hecho de que la inscripción en el CERE sea a instancia de parte, provoca que la falta de información o la apatía, se conviertan en elementos determinantes para que los extranjeros puedan votar en España⁷⁸. A pesar de que el Gobierno español había enviado más de 350.000 cartas informativas a los electores extranjeros y de la existencia de campañas publicitarias de difusión de los requisitos para poder votar, las asociaciones de inmigrantes se quejaban de las dificultades que las condiciones formales del registro les estaban acarreado⁷⁹; lo que provocó que, aprovechando que se necesitaba incorporar a los nacionales de Cabo Verde al registro, se amplió el plazo para poder inscribirse hasta el 25 de enero de 2011. Por otra parte, la exigencia generalizada de cinco años de residencia legal e ininterrumpida también provocó disfunciones, pues, por una parte, muchos de los extranjeros no tenían el permiso de residencia tras perder sus trabajos por la crisis económica y, de otro lado, otros extranjeros estaban renovando sus permisos de residencia durante el plazo de inscripción en el censo, especialmente aquellos extranjeros que fueron regularizados masivamente en 2005. En un principio,

⁷⁶ Vid la página web http://www.ine.es/oficina_censo

⁷⁷ Vid la página web http://www.ine.es/oficina_censo.

⁷⁸ ORTEGA GIMÉNEZ, A. "El derecho de voto de los ciudadanos extracomunitarios en las próximas elecciones de 2011", op cit., p. 33.

⁷⁹ Vid El Mundo de 29 de diciembre de 2010 y El País de 25 de enero de 2011.

se les exigía un certificado de residencia que tardaba entre quince y veinte días en ser emitido, con lo que los extranjeros se encontraban ante la situación paradójica de expiraba el plazo para poder registrarse en el censo y no habían recibido el certificado de residencia. Para paliar esta situación se permitió que los extranjeros pudieran inscribirse entregando simplemente el resguardo que acreditaba que habían solicitado la renovación de los papeles.

El diseño del sistema constitucional de la participación de los extranjeros en las elecciones locales, que exige el cumplimiento del principio de reciprocidad, y las condiciones formales del reconocimiento del derecho de voto, en materia de inscripción en el censo a instancia de parte y exigencia de cinco años de residencia, así como la propia idiosincrasia de la población inmigrante, que según la mayoría de los estudios realizados sobre comportamiento electoral, no participa en los procesos electorales⁸⁰, explican fácilmente la baja participación de los extranjeros en las Elecciones Locales del 22 de mayo de 2011⁸¹.

Los comicios municipales de 2011 han puesto de manifiesto que la regulación jurídico-constitucional y la práctica de la participación política de los extranjeros, en especial, de los extranjeros extracomunitarios, sigue constituyendo un desafío político y jurídico para nuestro Estado democrático; de tal forma que la necesidad de garantizar la representatividad del sistema democrático español va a requerir su propia modificación.

V. Propuestas para la extensión de los derechos de sufragio a los extranjeros

Las propuestas que defienden la apertura de los derechos de sufragio a los extranjeros pueden ser de diversos tipos, en función del grado de extensión que se pretenda y de los efectos o consecuencias jurídico-constitucionales de las mismas.

En nuestra opinión, la práctica de estos años y, especialmente, los resultados de las Elecciones Locales del 22 de mayo de 2011, ha demostrado que deben ser descartadas todas aquellas proposiciones de mínimos, que sólo buscan mantener el *status quo* jurídico-constitucional, en el sentido de que no

⁸⁰ MORALES, L. y SAN MARTÍN, J., “¿Cómo votarían los inmigrantes?”, en *Zoom Político*, 02, 2011, p. 2, CEBRIÁN, J. A. y otros, “Extranjería y derecho de sufragio en España. Las elecciones municipales de 22 de mayo de 2011. El caso de la Comunidad Valenciana”, op cit, p. 11, MOYA MALAPEIRA, D., “Introducción”, en *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, op cit., pp. 64 y ss.

⁸¹ Sobre esta cuestión y aunque no se dispone de datos oficiales se ha denunciado desde organismos privados y públicos la escasa participación de los extranjeros en las elecciones municipales de 2011. Vid el Boletín de junio de 2011 del Observatorio Europeo de Gerontomigraciones donde se señala que la abstención de los extranjeros en las elecciones municipales en Andalucía llegó al 95%.

propugnan cambios jurídicos, y abogan, por el contrario, por las transformaciones que transiten exclusivamente por la vía política, es decir, por alentar al Estado español a la firma de Convenios en régimen de reciprocidad que permitan extender el sufragio. En definitiva, esta posición defiende la idea de que los extranjeros sólo podrían participar políticamente en las elecciones locales, en condiciones de reciprocidad, por medio de tratados internacionales y quedarían excluidos del resto de elecciones políticas. Esta propuesta presenta evidentes deficiencias. En primer lugar, su cumplimiento depende finalmente de la voluntad gubernamental de turno, y tal y como hemos apuntado los problemas de aplicación del art. 13.2 CE no sólo son jurídicos, sino políticos, de falta de voluntad política. Por otra parte, la exigencia de la reciprocidad resulta a la postre un freno para que los extranjeros puedan votar en España, especialmente respecto de aquellos extranjeros que provienen de Estados no democráticos, o bien de Estados democráticos que no admiten la extensión del sufragio a los extranjeros. Además, se plantea la problemática cuestión de la virtualidad práctica de estos acuerdos. Se firman convenios con Estados con poca representatividad como Cabo Verde, Islandia o Nueva Zelanda, y se está en proceso de acuerdo con Burkina Faso (con 1099 residentes) o Corea del Sur (2835 residentes), mientras que otros países, como Marruecos que tiene un total de 645.632 residentes, China con 142.113 residentes, República Dominicana con 88.052, Ucrania con 79.918 ó Pakistán con 67.071 residentes, quedan fuera⁸².

La exigencia de reciprocidad es, en realidad, una traba constitucional que dificulta *per se* la extensión de los derechos de sufragio a los extranjeros⁸³. SANTOLAYA y DÍAZ CREGO apuntan que la reciprocidad es una exigencia atípica en el contexto del Derecho comparado, no sólo porque no es un requerimiento propio en el ámbito de los derechos fundamentales, sino porque

⁸² Vid los datos provisionales del Avance del Padrón a 1 de enero de 2011, <http://www.ine.es>.

⁸³ VACAS FERNÁNDEZ, F, “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”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 20, marzo 2009, AJA, E y DÍEZ, L, “La participación política de los inmigrantes” en *Puntos de Vista. Cuaderno del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, n. 2, julio 2005, p. 7. SOLANÉS CORELLA, A, “La participación política de los inmigrantes: cuestiones para el debate”, *Revista Derechos y Libertades*, n. 18, enero 2008, p. 86, CERIANI CERNADA, P, “Los derechos políticos de los extranjeros en España desde un enfoque de derechos humanos: la ilegitimidad del principio de reciprocidad”, en *La igualdad en los derechos: claves de integración*, Dykinson, Madrid, 2009, REVENGA SÁNCHEZ, M, “El reto de la normalización del inmigrante”, en SANTOLOA, P y REVENGA SÁNCHEZ, M, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op cit, p. 88, IBÁÑEZ MACÍAS, A, *El derecho de sufragio de los extranjeros*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 68 y 69, GARCÍA VÁZQUEZ, S, *El estatuto jurídico-constitucional del extranjero en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 248 y ss.

además tiene una escasa presencia a nivel internacional⁸⁴. De los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea, trece reconocen el derecho de voto a los extranjeros de cualquier nacionalidad si cumplen los requisitos legales existentes y sin que se aplique ningún criterio de reciprocidad.

Más allá de los impedimentos que plantea la exigencia de reciprocidad como elemento que propicia la desidia o la falta de determinación del Gobierno, la reciprocidad suscita también auténticos problemas jurídicos. Aunque el diseño constitucional permite, como hemos visto, extender los derechos de sufragio a los extranjeros, no cabe duda de que esta exigencia conlleva serias dificultades de interpretación constitucional, tales como ¿cuándo puede considerarse que un país cumple con la exigencia de reciprocidad del voto con los españoles? o ¿es siempre imprescindible la conclusión de tratados internacionales para considerar cumplido el requisito de la reciprocidad, es decir, cuál es el instrumento formalmente adecuado para constatar la reciprocidad?

Si atendemos a una interpretación literal del artículo 13.2 CE, el legislador no está sujeto a una aplicación estricta de la reciprocidad, pues el constituyente habla de atender a “criterios” de reciprocidad. Ello supone que para favorecer el derecho, se puede optar por una reciprocidad general, no completa, es decir, que no imponga una identidad plena en el tratamiento, una reciprocidad, en definitiva, relativa o flexible. En este sentido, SANTOLAYA y DÍAZ CREGO entienden la reciprocidad como “similitud en los elementos esenciales de la regulación del ejercicio del sufragio”, que se plasmaría en la constatación de condiciones tales como la celebración de elecciones periódicas locales por sufragio universal directo, que las elecciones sean reconocidas internacionalmente como libres y justas y que las exigencias establecidas a los españoles sean equiparables a las que nosotros requerimos a los extranjeros. No sería necesario, pues, que el cumplimiento de la reciprocidad se extienda a todos los elementos del procedimiento electoral, es decir, no estaríamos hablando de un tratamiento igual, sino equivalente en todos aquellos elementos que son fundamentales. Aunque, en ocasiones, no resulta fácil distinguir entre los elementos accesorios y básicos (ej, período de residencia)⁸⁵.

Otro de los problemas que se presenta es el de determinar el instrumento formal adecuado donde se plasme la exigencia de reciprocidad. La Constitución española habla de tratado o ley. Los tratados internacionales, en princi-

⁸⁴ SANTOLAYA, P y DÍAZ GRECO, M, *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado*, op cit, p. 15.

⁸⁵ SANTOLAYA, P y DÍAZ GRECO, M, *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado*, Madrid, op cit, pp. 15 y 16. Vid también el Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General de 24 de febrero de 2009, p. 72. AJA, E y MOYA, D, “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes”, en *La inmigración en la encrucijada*, op cit, pp. 74 y 75.

pio, deben firmarse de acuerdo al procedimiento establecido en el art. 94.1 c) CE, que exige la previa autorización de las Cortes Generales, ya que afecta a los derechos y libertades del Título I de la CE. Ahora bien, también es posible el uso de cualquier otro tipo de acuerdo similar (ej. Canje de notas), especialmente en aquellos casos, como ha ocurrido, de Estados con los que ya se habían firmado acuerdos previos. La vía de los tratados internacionales tiene la ventaja de la mayor seguridad jurídica y el logro de que estos mismos derechos puedan ser disfrutados por los residentes de nacionalidad española en el territorio extranjero⁸⁶. No obstante, la firma de tratados también puede provocar otros problemas: de naturaleza política, ya que en el proceso de negociación se pueden dar exigencias por parte de los Estados para firmar el tratado, o bien de carácter técnico-jurídico, al depender de la regulación constitucional de cada Estado o problemas derivados de asimilar el tipo de elecciones. La reciprocidad, establecida caso por caso vía acuerdos internacionales, da lugar a una pluralidad de regímenes jurídicos entre los propios extranjeros, dependiendo de cuál sea su nacionalidad, en el reconocimiento del derecho al sufragio.

La vía legislativa supondría una mayor virtualidad expansiva del derecho de sufragio por su mayor rapidez, pero también conlleva un alto grado de complejidad en cuanto a la concreción de la exigencia de reciprocidad⁸⁷. No obstante, el reconocimiento mediante ley tampoco es plenamente satisfactorio porque al exigirse la reciprocidad se requiere que se reconozca por el ordenamiento interno de otro Estado y muchos Estados no lo hacen o no lo hacen en condiciones similares.

En definitiva, las propuestas más beneficiosas para el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros exigirían, en todo caso, una interpretación laxa de la exigencia de reciprocidad o, bien una reforma de la Constitución que prescindiera de este condicionante. Esta última alternativa es, a nuestro entender, la más adecuada, ya que tiene grandes ventajas, pues se acabarían con todos los problemas interpretativos en torno a la reciprocidad y su dependencia de la voluntad política, al tiempo que permitiría que los extranjeros residentes de Estados no democráticos o de Estados democráticos que prohíben a los extranjeros la participación política, pudieran votar. La reciprocidad, aún entendiéndola en un sentido laxo, no deja de ser una respuesta excesivamente formalista y ajena al reconocimiento de derechos fundamentales. Por otra parte, nos podemos encontrar en la situación paradójica de que puede ser más rápido obtener la nacionalidad española. En este sentido, la propuesta de firmar acuerdos de reciprocidad servirá de muy poco si se exige

⁸⁶ MARTÍNEZ PUJALTE, A. L. *Los sistemas electorales españoles: Evaluación y propuestas de reforma*, Dykinson, Madrid, 2010, p. 125.

⁸⁷ Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General de 24 de febrero de 2009, pp. 76 y ss.

para votar un periodo de residencia en España de cinco años, pues en dicho periodo el extranjero, por ejemplo, proveniente de Iberoamérica podría haber ya alcanzado la nacionalidad española en dos años.

Más allá de estas consideraciones, no cabe duda de que el paso definitivo en la extensión de los derechos de sufragio sería su apertura a todas las elecciones políticas. Para ello se podrían utilizar dos vías: la nacionalización y la reforma constitucional. SANTOLAYA propone la fórmula de “nacionalizar” a los extranjeros⁸⁸. Argumenta que la cuestión de la nacionalidad en España está desconstitucionalizada, ya que es la legislación civil la que determina cómo se adquiere la nacionalidad. En este sentido, el art. 22 del Código Civil (Ley 36/2002, de 8 de octubre) establece que para la adquisición de la nacionalidad se exigirá una residencia de diez, cinco o dos años, dependiendo del país de origen y de otras circunstancias; así como que la residencia sea legal, continuada e inmediatamente anterior a la solicitud. Es posible también adquirir la nacionalidad por carta de naturaleza en determinadas circunstancias excepcionales (art. 21 del Código Civil). Ahora bien, esta opción presenta serias desventajas que el mismo SANTOLAYA apunta, pues para muchos inmigrantes representa un período muy dilatado de tiempo (en el caso de los 10 años) y un gran coste, ya que en algunos supuestos supone la pérdida de su propia nacionalidad (así ocurre en los casos de Cuba, Brasil o Argelia)⁸⁹. Por otro lado, esta propuesta sigue sin superar la dicotomía nacionales/extranjeros, no resuelve, en realidad, el problema teórico de la legitimidad del Estado democrático en cuanto a su propia representatividad⁹⁰.

Por ello, si se quiere acabar con esta distinción, la proposición más adecuada es la reforma de la Constitución. La implicación del art. 23 CE va a exigir que la reforma se lleve a cabo por el procedimiento hiperagravado del artículo 168 CE⁹¹. En este sentido, se podría equiparar a los residentes esta-

⁸⁸ SANTOLOYA, P y REVENGA SÁNCHEZ, M, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op cit., pp. 68 y ss. Sobre la regulación de la nacionalidad como mecanismo alternativo al reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros en Europa vid el Bloque tercero de la monografía *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, op cit., pp. 429 y ss.

⁸⁹ SANTOLOYA, P y REVENGA SÁNCHEZ, M, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, op cit., pp. 38 y ss. AJA, E y MOYA, D, “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes” en *La inmigración en la encrucijada*, op cit., p. 80.

⁹⁰ DÍEZ BUESO, L, “La incorporación de la participación política de los inmigrantes en el ordenamiento jurídico español”, *Revista Derechos y Libertades*, n. 18, enero 2008, pp. 129 y 130.

⁹¹ “Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo II, Sección 1.ª, del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación”.

bles con los nacionales a la hora de reconocer el derecho de sufragio en todas las elecciones políticas. Esta problemática se debe abordar no desde la nacionalidad, sino desde lo que DE ASÍS llama el “interés”. Este criterio se utiliza en la tradición jurídica para legitimar la atribución de competencias a sujetos e instituciones, y supone abrir la participación política a todos aquellos que pueden tener un “interés” en la organización jurídico-política. Los que residen de manera estable poseen presumiblemente ese “interés”⁹². Frente a las categorías tradicionales del *ius sanguinis* y el *ius solis* debe prevalecer el *ius domicili*, que toma como criterio la residencia en el país durante un período de tiempo determinado⁹³. La residencia estable debe convertirse en la regla que determine la pertenencia a la comunidad política, que permita superar, pues, la dicotomía entre los “nuestros” y “los otros”.

Hoy, en nuestro mundo globalizado, cuando la soberanía de los Estados se resquebraja y el concepto de nacionalidad se descompone, supeditar el reconocimiento de los derechos a la nacionalidad, nos lleva a crear sociedades dentro de la sociedad y a hablar de “categorías de ciudadanos”, a seguir manteniendo, en definitiva, una democracia que no es de todos, alejada de la justicia y la igualdad.

⁹² DE ASÍS ROIG, R., “Sobre la participación política de los inmigrantes”, op cit, p. 317.

⁹³ VELASCO ARROYO, J C, “Migraciones, Ciudadanía y transnacionalismo”, op cit, p. 365. ALAÉZ CORRAL, B, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia ¿A quién pertenece la constitución?*, op cit. pp. 289 y ss.