



# MOVILIZACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICAS DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN ESPAÑA. ELECCIONES MUNICIPALES DE 2011\*

RAFAEL DURÁN MUÑOZ

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad de Málaga*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. GEOGRAFÍA DE UNA SOCIEDAD TRANSFORMADA. III. INDICADORES COMUNITARIOS DE INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE: LA DIMENSIÓN POLÍTICA. IV. MOVILIZACIÓN ELECTORAL DEL OTRO NOSOTROS (MUNICIPALES'2011). 1. Datos agregados: inmigración y voto en España y sus provincias. 2. Inmigración y voto en el ámbito municipal. V. VOTO COMUNITARISTA VERSUS LISTAS DE INTEGRACIÓN. 1. Eventualidad del voto comunitarista. 2. Candidaturas de integración. 3. Nivel de seguridad de las candidaturas de integración. VI. CONCLUSIONES.

## **Palabras clave**

*Participación; Representación; Inmigración; España; Elecciones municipales.*

## **Resumen**

*Entendiendo por inmigrantes los que propiamente lo son (extranjeros residentes), este artículo estudia su movilización electoral y la representación a que diera lugar con ocasión de las elecciones municipales españolas de 2011. Se abordan variables explicativas como la nacionalidad o el tamaño de los municipios de residencia y conceptos como el nivel de seguridad o los votos comunitarista e integrado. Las fuentes básicas de información son el Padrón de habitantes, el Censo Electoral de Extranjeros Residentes en España, ambos dependientes del Instituto Nacional de Estadística, y tanto los datos electorales, facilitados por el Ministerio del Interior, como el listado de candidatos electos de nacionalidad extranjera, facilitado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

Tras la II Guerra Mundial, la Europa democrática se convirtió en un territorio de inmigración. A lo largo del segundo cuarto del siglo XX se vio a los inmigrantes sobre

---

\* Este trabajo forma parte del proyecto «Reforma electoral y derechos de participación de los extranjeros residentes en España», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (ref.: DER2012-34411).

todo como trabajadores temporales, residentes extranjeros sin voluntad de permanencia. Durante las décadas siguientes se planteó la necesidad de abordar la integración de estos colectivos, también desde el punto de vista político<sup>1</sup>. En los estudios sobre el tema suele entenderse por inmigrantes tanto a las personas que lo fueron y han adquirido la nacionalidad del país de acogida como a los que descienden de aquellas, aunque coincidan nacionalidad y lugar de nacimiento. España se ha sumado a la experiencia migratoria con el cambio de siglo, y es por ello que la población de origen inmigrante pero nacionalidad española apenas tiene repercusión mediática ni impacto político. La transformación social operada en clave multicultural por mor del fenómeno migratorio<sup>2</sup> y la confirmación de España como una democracia consolidada<sup>3</sup>, sin embargo, justifican atender a la participación y la representación política de la población inmigrante también en este país sudeuropeo<sup>4</sup>.

Entendiendo por inmigrantes quienes propiamente lo son (extranjeros residentes), en este artículo vamos a estudiar su movilización electoral con ocasión de las elecciones municipales españolas de 2011. Excepción hecha de los noruegos<sup>5</sup>, se trata de las primeras elecciones del actual período democrático en las que podían participar residentes extracomunitarios. Además de nacionales de los 26 Estados miembros de la Unión Europea<sup>6</sup>,

---

Una versión preliminar se presentó en el VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España (Instituto de Migraciones, Granada, 16 a 18 de septiembre, 2015). El sexo no es una variable de este estudio, que tampoco es de género; en consecuencia, todo uso del masculino en relación con los inmigrantes, los electores, los residentes o formulaciones similares responden al masculino genérico. Así como se usa el femenino cuando procede, se hará notar cuando el masculino se refiera expresamente a varones.

<sup>1</sup> V.gr. T. E. GIVENS y R. MAXWELL, «Ethnic minorities and political participation in Europe», en *idem* (eds.), *Immigrant politics*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2012, pp. 1-11; S. CASTLES y M. MILLER, *The age of migration*, MacMillan, Londres, 2009; A.M. MESSINA, *The logics and politics of post-WWII migration in Western Europe*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 2007.

<sup>2</sup> R. DURÁN, «Cifras de una sociedad transformada: Los españoles ante la inmigración y los modos de gestión de la diversidad», en P. LAURENZO y R. DURÁN (coords.), *Diversidad cultural, género y Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 93-148.

<sup>3</sup> J. LINZ y A. STEPAN, *Problems of democratic transition and consolidation*, The Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore, 1996.

<sup>4</sup> S. PÉREZ-NIEVAS *et al.*, *La representación política de los inmigrantes en elecciones municipales*, CIS, Madrid, 2014; D. MOYA y A. VIÑAS (eds.), *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2010; J. DE LUCAS *et al.*, *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Madrid, 2008; R. DURÁN y M. MARTÍN, *Integración política de los inmigrantes*, Comares, Granada, 2008.

<sup>5</sup> Los noruegos tienen derecho de voto municipal desde hace más de dos décadas en virtud de un acuerdo de reciprocidad suscrito con Noruega en 1991.

<sup>6</sup> Hasta el 1 de mayo de 2004, quince eran los países que componían la Unión Europea (en adelante, UE15): Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. Tuvo lugar entonces la quinta ampliación, con la incorporación de Lituania, Estonia, Letonia, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta. En

podieron presentarse nacionales de otros dos países europeos (Noruega e Islandia) y de seis latinoamericanos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú), a los que se sumaban los de Nueva Zelanda y de Cabo Verde<sup>7</sup>. Abordaremos en nuestro estudio el ejercicio foráneo del derecho de sufragio tanto en su dimensión activa como en la pasiva, restringida ésta a los extranjeros comunitarios. Optamos por hablar de movilización electoral en vez de participación porque no existen estadísticas oficiales de ejercicio del derecho de voto por parte de los residentes extranjeros<sup>8</sup>; sí, en cambio, de quienes, teniendo derecho a ejercerlo, hicieron manifestación expresa de su deseo de votar y se registraron en el Censo Electoral de Extranjeros Residentes en España (CERE)<sup>9</sup>.

*Revisión de la literatura y diseño de la investigación.*

Los países que admiten el voto de extranjeros en los comicios locales suelen ser los de mayor «densidad migratoria», al tiempo que, salvo Dinamarca, son países en los que aproximadamente dos de cada tres extranjeros son comunitarios<sup>10</sup>. Más abajo veremos cómo España ha pasado a contarse entre los países con mayor volumen de inmigrantes y con mayor densidad migratoria, y cómo, si bien la proporción de residentes extracomunitarios no alcanza los dos tercios, sí se sitúa por encima del 50% y creciendo a lo largo de los últimos años.

En líneas generales, los estudios constatan, en cuanto al comportamiento electoral, que los ciudadanos naturalizados en Europa participan en las elecciones en menor medida que los autóctonos, pero en mayor proporción que los extranjeros residentes con derecho de voto, de entre los cuales participan menos a su vez los extracomunitarios que los comunitarios<sup>11</sup>. Variables como los niveles de renta y de estudio, junto con el tiempo

---

el año 2006 fue aprobada la incorporación de Rumanía y de Bulgaria, efectiva a partir de 1 de enero siguiente. Croacia se ha sumado a estos 12 nuevos Estados miembros (UE+12) con posterioridad a las elecciones de 2011 y con anterioridad a las de 2015.

<sup>7</sup> A las elecciones de 2015 han podido presentarse también nacionales de Corea y de Trinidad y Tobago (v. Orden ministerial ECC/1758/2014, de 23 de septiembre, disponible en [http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/Orden\\_ECC\\_1758\\_2014](http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/Orden_ECC_1758_2014) [fecha de consulta: 17-02-2016]).

<sup>8</sup> R. DURÁN, «Residentes extranjeros y corrupción política. Las elecciones municipales de 2007 en España», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23, 2010, pp. 59-79.

<sup>9</sup> El Ministerio del Interior, responsable de facilitar el dato de la participación electoral (v. <http://www.infoelectoral.interior.es/min/> [fecha de consulta: 17-02-2016]), no discrimina entre voto efectivo de españoles y voto de extranjeros. Los extranjeros mayores de edad con derecho de voto por su nacionalidad y por su tiempo de residencia continuada en España han de inscribirse en el CERE, además de en el Padrón, para poder ejercer el sufragio. La inscripción en el censo electoral faculta al ciudadano para votar, si bien no es garantía de que ejerza su derecho; esto es: así como no todos los electores potenciales devienen electores (pues no todos los que pueden se inscriben en el CERE), tampoco todos los electores devienen votantes, pues no todos los censados votan finalmente.

<sup>10</sup> D. MOYA, «Introducción», en D. MOYA y A. VIÑAS (eds.), *Sufragio y participación... cit.*, pp. 46-47.

<sup>11</sup> V. gr. D. MOYA, «Introducción» *cit.*, 5.1.1.

de residencia y las barreras institucionales de igualdad política a las que se enfrentan<sup>12</sup> aparecen como intervinientes en esos índices descendentes tanto de participación como de representación políticas<sup>13</sup>.

Nuestra primera hipótesis ( $H_1$ ), pues, es que los residentes extranjeros comunitarios se movilizaron electoralmente en mayor medida que los extracomunitarios en las elecciones municipales españolas de 2011. Toda vez que la comunidad de ciudadanos UE15 lleva más tiempo que la UE+12 residiendo y disfrutando del derecho de sufragio en España, prevemos asimismo que el índice de movilización de estos será inferior a la de aquellos, pero superior a la de los extracomunitarios ( $H_2$ ), no obstante tener la mayoría de estos la lengua del país de acogida como lengua materna<sup>14</sup>.

Por otra parte, la concentración residencial de extranjeros, tanto más si es de extranjeros de su misma comunidad de referencia y/o tiene lugar en el ámbito del distrito electoral, parece fomentar la participación y aun la representación de tales electores<sup>15</sup>. Prevemos, pues, que la movilización electoral de los extranjeros con derecho de voto en España será tanto mayor cuanto mayor sea su concentración en los municipios donde residen, medida como porcentaje en relación con la población total de referencia ( $H_3$ ). Una concentración alta no tiene por qué implicar un volumen asimismo elevado, en términos ahora absolutos. De ahí que nos interroguemos también por la incidencia del tamaño del municipio; formulado como hipótesis, comprobaremos si la movilización electoral es mayor cuanto menor es el tamaño de un municipio ( $H_4$ ).

Schain entiende que, a diferencia de lo que ocurre en Europa<sup>16</sup>, en EEUU los partidos han visto en el voto inmigrante un recurso político del que beneficiarse estratégicamente en tanto que sujeto, no en tanto que objeto político; aunque también ocurre en EEUU, en Europa se daría exclusivamente la percepción del inmigrante como objeto de la acción política, sobresaliendo la visión del mismo como una amenaza identitaria y

<sup>12</sup> I. BLOEMRAAD y K. SCHÖNWÄLDER, «Immigrant and ethnic minority representation in Europe: Conceptual challenges and theoretical approaches», *West European Politics*, núm. 36, 2013, pp. 564-579; K. BIRD, T. SAALFELD y A. M. WÜST (eds.), *The political representation of immigrants and minorities*, Routledge, Londres, 2011.

<sup>13</sup> V. it. S. PÉREZ-NIEVAS *et al.*, *La representación... cit.*

<sup>14</sup> En el Padrón 2011 había registrados más de 900.000 latinoamericanos mayores de edad con derecho de voto por su nacionalidad, y menos de 3.500 entre caboverdianos, que tienen el portugués por lengua oficial, y neozelandeses (inglés y maorí). Sin entrar a ver los niveles de renta de una y otra comunidad, los extracomunitarios no han podido participar en las elecciones municipales hasta la convocatoria de 2011, y, como se indicará más abajo, han de sortear barreras institucionales que no se les presentan a los comunitarios.

<sup>15</sup> E. FIELDHOUSE y D. CUTTS, «Mobilisation or marginalisation? Neighbourhood effects on muslim electoral registration in Britain in 2001», *Political Studies*, núm. 56, 2008, pp. 333-354.

<sup>16</sup> M.A. SCHAIN, «Prospects for political integration», en T.E. GIVENS y R. MAXWELL (eds.), *Immigrant politics*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2012, pp. 127-141. Se centra en realidad en Francia y en Gran Bretaña.

al bienestar económico<sup>17</sup>. A juicio de Schain, un factor explicativo de que en Francia y en Gran Bretaña sean vistos en menor medida que en EEUU como votantes (reales o potenciales) es el hecho, entre otros, de que su presencia es demográficamente significativa en pocos distritos electorales, en menos en todo caso que en EEUU, donde es más difícil «no tenerlos en cuenta»<sup>18</sup>. Ello no impide que también en Europa se dirijan los partidos al electorado inmigrante y aun que incorporen inmigrantes entre sus candidatos.

Al respecto, Durán ha diferenciado entre el voto y las candidaturas de integración (el electorado foráneo formaría parte de un único *demos*)<sup>19</sup> y el voto y las candidaturas comunitaristas (el electorado foráneo formaría parte de un *etnos* diferenciado). En el apartado previo a las conclusiones abordaremos, por una parte, la medida en que la concentración de extranjeros con derecho de voto es tal que pudieran haber obtenido representación comunitarista de haber tenido tal comportamiento electoral en los comicios de 2011. La distribución geográfica de la inmigración hace prever que son pocos los municipios en que el electorado potencial de extranjeros tiene un tamaño suficiente como para haber podido añadir una línea de fractura más a las tradicionales del subsistema de partidos consolidado en tales localidades ( $H_5$ ).

Seguidamente, veremos la medida en que las candidaturas españolas están incorporando a residentes extranjeros en sus propias listas. Siendo pocos los candidatos foráneos

<sup>17</sup> Candidaturas municipales con ese discurso xenófobo serían España 2000, Democracia Nacional e Iniciativa Habitable, entre otras. Plataforma per Catalunya (PxC), en todo caso, ha sido el partido que mejores resultados ha obtenido, no solo en las municipales de 2011 (y aun en las de 2007), sino también, aunque sin representación, en las autonómicas catalanas de 2010 y 2012 (v. v.gr. S. PARDOS-PRADO, «Inmigración y comportamiento electoral: Cataluña desde una perspectiva comparada», *Documentos CIDOB*, núm. 23, 2012; A. HERNÁNDEZ-CARR, «¿La hora del populismo?: Elementos para comprender el éxito electoral de Plataforma per Catalunya», *Revista de Estudios Políticos (REP)*, núm. 153, 2011, pp. 47-74, y «El largo ciclo electoral de Plataforma per Catalunya: Del ámbito local a la implantación nacional (2003-2011)», *Working Paper ICPS*, núm. 300, 2011; J.A. MELLÓN, *et al.*, «Inmigración y discurso electoral en las elecciones municipales de 2007 en Cataluña. Análisis de la similitud y divergencia en relación al discurso xenófobo de la derecha radical europea neopopulista», *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 1, 2011, pp. 69-87. Para un estudio de España como país para partidos «populistas de derecha radical», *vid.* S. ALONSO y C. ROVIRA, «Spain: No country for the populist radical right?», *South European Society and Politics*, núm. 20, 2015, pp. 21-45. Para la inmigración como objeto del proceso político español, V. ROS y L. MORALES, «The politicisation of immigration in Spain», en W. VAN DER BROUG, G. *et al.* (eds.), *The politicisation of immigration*, Routledge, Londres, 2015).

<sup>18</sup> M.A. SCHAIN, «Prospects for...» *cit.*, p. 136.

<sup>19</sup> R. DURÁN, «Fuerza y efecto potenciales del voto de los inmigrantes. Elecciones municipales españolas de mayo de 2007», *REP*, núm. 152, 2011, pp. 115-141. *V. it.* R. DURÁN y M. MARTÍN, *Integración política... cit.*, esp. cap. 2. No deben confundirse la integración con la asimilación en nuestro marco teórico. Partimos de la base de que la presencia de candidatos extranjeros en las listas de los partidos tradicionales españoles, como la búsqueda del apoyo electoral de sus compatriotas, puede responder tanto a una lógica asimilacionista como interculturalista, según partidos, si bien tanto entre asimilacionistas como entre interculturalistas se parte de la visión de un *nosotros* político único, que no necesariamente homogéneo. Para una revisión de la literatura y una aproximación a los tres modos de gestión de la diversidad o multiculturalidad, *vid.* R. D., «Cifras de una sociedad transformada...» *cit.*

que obtuvieron representación en las elecciones de 2011, interesa saber, por una parte, si la movilización electoral foránea sobre censo es mayor allí donde los candidatos extranjeros resultaron elegidos, movilización que habría sido mayor, a su vez, entre los extranjeros de la misma comunidad identitaria (UE15 o UE+12) que los ediles foráneos ( $H_6$ )<sup>20</sup>. Por otra, prevemos que los extranjeros que finalmente obtuvieron representación iban en puestos de previsible elección ( $H_7$ ), lo que sería indicativo de la intencionalidad con la que habrían sido puestos ahí<sup>21</sup>. Abordaremos esta hipótesis, relativa a la «seguridad» de las posiciones de los candidatos por partidos (al lugar que ocupan en las listas), considerando que la media entre el resultado de las elecciones de 2007 y el de las de 2011 (la media de los ediles conseguidos en cada elección) constituye un buen indicador del resultado electoral que anticipan, esto es, su «nivel de seguridad»<sup>22</sup>.

En cuanto a la ideología, los inmigrantes (en realidad, los ciudadanos con ascendente migratorio) tienden a votar opciones de izquierda<sup>23</sup>. En relación con la dimensión pasiva del sufragio, Pérez-Nievas *et al.* han comprobado que, «si bien en la muestra de España los dos partidos [PP y PSOE] tienden a nominar a candidatos en posiciones poco «seguras», en la CAM [Comunidad Autónoma de Madrid], el PSOE destaca frente al resto de los partidos por situar sus candidatos en posiciones con más posibilidades de elección»<sup>24</sup>. Sin embargo, en una encuesta nacional hecha a jubilados europeos de 55 y más años de edad residentes en España se ha constatado que la mayoría de ellos —aun tratándose de una mayoría relativa y de un colectivo de inmigrantes con características propias— se identifica ideológicamente y vota más al PP<sup>25</sup>. En relación con las elecciones de 2011, no cabe

<sup>20</sup> La participación electoral en las municipales de 2011 (66,2%) fue dos puntos superior a la de los comicios previos, de 2007 (64,0%).

<sup>21</sup> El sistema electoral español es de listas cerradas y bloqueadas, por lo que los electores pueden optar por candidaturas, pero no seleccionar ni jerarquizar candidatos. Dado que los escaños se asignan siguiendo el orden de las listas, y puesto que no existe margen para la expresión de preferencias por el votante, son los partidos los que determinan tanto la inclusión como la posición de los candidatos. Para la medida en que los partidos políticos funcionan como barreras u oportunidades electorales para candidatos extranjeros (*gatekeepers*), *vid. v.gr.* K.S., «Immigrant representation in Germany's regional states: The puzzle of uneven dynamics», *West European Politics*, núm. 36, 2013, pp. 634-651, y S. DA F., «New citizens - New candidates? Candidate selection and the mobilization of immigrant voters in German elections», en K. BIRD, T. SAALFELD y A.M. WÜST (eds.), *The political representation... cit.*, pp. 109-27, para el caso alemán, y, para el británico, M.S., «Party strategies and the descriptive representation of ethnic minorities: The 2010 British general election», *West European Politics*, núm. 36, 2013, pp. 615-633.

<sup>22</sup> S. P-N *et al.*, *La representación... cit.*, esp. pp. 50-51; A. HL y A.K., «Ticket-balancing in mixed-member proportional systems. Comparing sub-national elections in Germany», *Electoral Studies*, núm. 27, 2008, pp. 321-336.

<sup>23</sup> A. M. M., *The logics and politics... cit.*, y K. BIRD *et al.* (eds.), *The political representation... cit.*

<sup>24</sup> S. PÉR-NI *et al.*, *La representación... cit.*, p. 69.

<sup>25</sup> R.D y M.J., «Political involvement of European senior citizens living abroad. Spain as a laboratory of European citizenship practice», Comunicación, *International Conference Comparing and Contrasting «Europeanization»*, The Institute of International Economic Relations, Atenas, 14-16 de mayo, 2012.

esperar que los partidos de izquierda colocaran a sus candidatos foráneos en posiciones de seguridad en mayor medida que los de otras opciones ideológicas; pensando que pese más la estrategia de captación de voto que la ideología, no prevemos, pues, listas más inclusivas en las candidaturas a la izquierda del PP ( $H_3$ ).

Las fuentes básicas de información serán el Padrón de habitantes, el CERE, ambos dependientes del Instituto Nacional de Estadística (INE), y tanto los datos de participación y resultados electorales, facilitados por el Ministerio del Interior, como el listado de concejales de nacionalidad extranjera elegidos en los comicios de 2011, facilitado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a 24 de marzo de 2014. Antes de proceder a la descripción y análisis de los datos, y al consiguiente abordaje de las hipótesis formuladas (apartados cuarto y quinto), sintetizaremos en el siguiente apartado la transformación operada por la sociedad española en clave multicultural atendiendo a la diversidad y dispersión geográfica alcanzadas por el fenómeno migratorio. En un tercer apartado daremos cuenta de la relevancia que desde instancias europeas se está concediendo a la integración política de los residentes extranjeros y a la valoración que se hace de España al respecto. Como se deduce de trabajos como el de Michon<sup>26</sup>, ni la participación electoral ni la consecución de escaños por parte de los inmigrantes o de los ciudadanos de origen inmigrante satisfacen por sí solos la aspiración de la integración política, pero es obvio que ambos factores acercan al ideal democrático de la participación y la representación, siendo como es la democracia un régimen de inclusión.

## II. GEOGRAFÍA DE UNA SOCIEDAD TRANSFORMADA

A 1 de enero de 1996<sup>27</sup> había empadronados en España 542.314 extranjeros. A 1 de enero de 2000, la cifra se elevaba a 923.410, algo menos del doble. En 2011, año de las elecciones municipales objeto de estudio, se alcanzaba el máximo histórico: 5.751.487, esto es, con un incremento del 523%, la población foránea se veía sextuplicada a lo largo de la primera década del nuevo siglo. De esta manera, si en 1996 la población extranjera representaba menos del 1,5% del total en el Padrón de habitantes, en 2000 no alcanzaba el 2,5%, y superaba el 12% en 2011<sup>28</sup>. De acuerdo con las estimaciones de Eurostat, España

<sup>26</sup> L. MICHON, «Successful political integration: Paradoxes in the Netherlands», en T.E. GIVENS y R. MAXWELL (eds.), *Immigrant politics*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2012, pp. 87-105. *V. it.* A. SCHAIN, «Prospects for...» *cit.*, esp. p. 141; L. MORALES, «Conceptualizing and measuring migrants' political inclusion», en L. MORALES y M. GIUGNI (eds.), *Social capital, political participation and migration in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, pp. 19-42.

<sup>27</sup> El Instituto Nacional de Estadística (INE) actualiza sus datos de empadronamiento a 1 de enero de cada año. 1996 es el primer año del que ofrece datos.

<sup>28</sup> En términos absolutos, la cifra descendía en 2012 por vez primera en la serie histórica, si bien de 5,75 a 5,74 millones de extranjeros empadronados. El descenso viene teniendo lugar en el contexto de la Gran

se había convertido a principios de la década en el segundo Estado miembro de la Unión Europea por datos absolutos de extranjeros residentes (tras Alemania, con 7,4 millones, y por delante de Reino Unido, Italia y Francia) y el quinto en términos relativos, por detrás de Luxemburgo, Chipre, Letonia y Estonia, y por delante (siempre de mayor a menor) de Austria, Bélgica, Irlanda y (en novena posición, con un 9,1% de población extranjera) Alemania<sup>29</sup>.

En 1996, el 46% de los inmigrantes en España eran ciudadanos de la Unión. Si el porcentaje descendía en cinco puntos en 2000, en 2011, no obstante las ampliaciones comunitarias de 2004 y 2007, quedaba en el 42%. Si bien los extranjeros UE15 a lo largo de la década (de 2000 a 2011) han triplicado su presencia, y sumaban más de 1,2 millones en el Padrón 2011, los extracomunitarios la han sextuplicado (3,4 millones)<sup>30</sup>; por su parte, los nacionales de la UE+12 (algo menos de 1,2 millones) se han multiplicado por 59. Las gráficas 1 y 1bis representan el peso relativo de las distintas nacionalidades que se han asentado en España. En ambos diagramas se concretan las nacionalidades con ciudadanos que constituyen al menos un dos por ciento del total de inmigrantes en 2000 y en 2011, respectivamente.

Siguen siendo éstas catorce, y concentran apenas dos puntos más de la población foránea en 2011 que en 2000 (respectivamente, 71% y 69%), pero varían tanto las nacionalidades en cuestión como su peso relativo: nacionales de la UE15 siguen teniendo una presencia significativa en 2011 (británicos, alemanes, franceses, portugueses e italianos), si bien suman apenas el 18% del total (frente al 35% de 2000) y los holandeses (aun más que duplicando su registro respecto de 2000)<sup>31</sup> no llegan a representar el uno por ciento del total de inmigrantes; por su parte, portugueses y franceses, que siguen superando el dos por ciento, quedan relegados a las últimas posiciones relevantes. Junto a Holanda, pasa a tener un registro inferior al 2% la República Dominicana, y adquieren una presencia destacada tres países latinoamericanos (Ecuador, Colombia y Bolivia) y dos europeos de reciente incorporación a la UE: Bulgaria y, sobre todo, Rumanía. Con más de 864.000

---

Recesión. A 1 de enero de 2014, el Padrón registraba 5,02 millones de extranjeros. Sigue suponiendo el 12% de la población total. Al respecto, junto a la salida de inmigrantes del país, España ha experimentado asimismo un incremento significativo de la emigración nacional; de hecho, el saldo migratorio de españoles se viene incrementando y siendo negativo (son más los que emigran que los que retornan) desde 2008 (v. <http://www.ine.es> [fecha de consulta: 17-02-2016]).

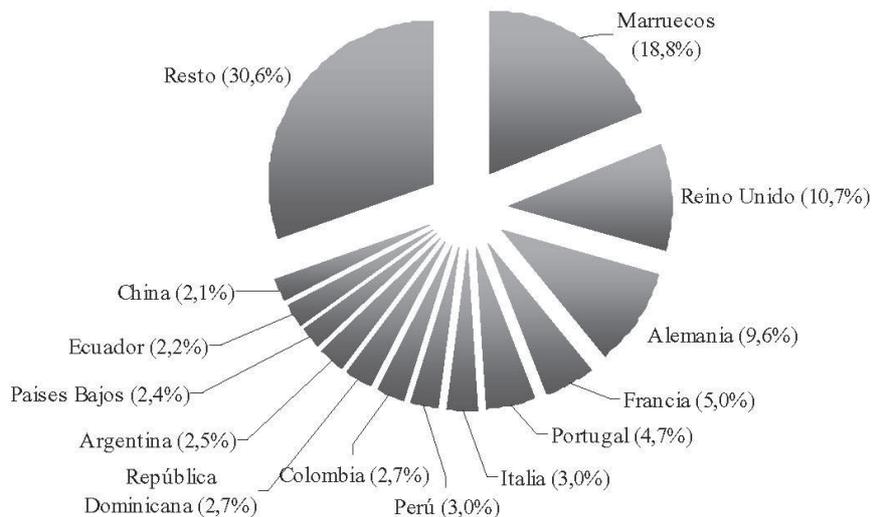
<sup>29</sup> Tabla «Foreign and foreign-born population by group of citizenship and country of birth, 1 January 2012.png», en Eurostat: *Europe in figures - Eurostat yearbook* (disponible en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Europe\\_in\\_figures\\_-\\_Eurostat\\_yearbook](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Europe_in_figures_-_Eurostat_yearbook)). Los datos, publicados con fecha de marzo de 2013, aúnan residentes extracomunitarios (*foreign population*) y ciudadanos europeos viviendo en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad (*foreign-born population*) ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics)).

<sup>30</sup> Se excluye del cómputo a los residentes UE+12.

<sup>31</sup> Frente a los 54.424 holandeses empadronados en 2011, el Padrón 2000 registraba 21.763.

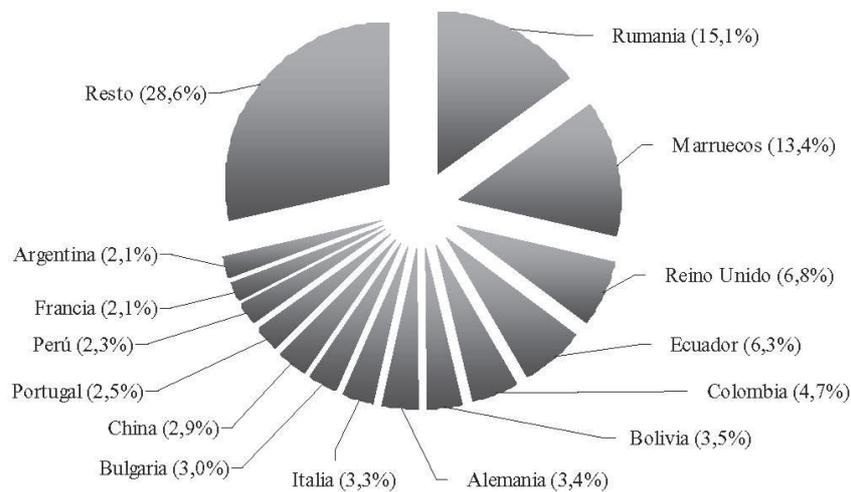
empadronados, los rumanos superan a la comunidad marroquí (casi 770.000 empadronados), quedando relegados los británicos (390.000) a la tercera posición.

Gráfico 1  
**Inmigración por nacionalidades (España, 2000)**



Fuente: Padrón de habitantes (INE). Elaboración propia.

Gráfico 1bis  
**Inmigración por nacionalidades (España, 2011)**



Fuente: Padrón de habitantes (INE). Elaboración propia.

Queda clara, pues, la relevancia del cambio operado por la sociedad española. Tanto más se ha transformado en una sociedad multicultural si tenemos en cuenta la dispersión territorial que ha alcanzado el fenómeno, presente en todas las Comunidades Autónomas (en adelante, *CCAA*)<sup>32</sup> y aun en todas las provincias. Por *CCAA*, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Andalucía, las Islas Canarias, las Islas Baleares y Murcia, ordenadas de mayor a menor presencia de inmigrantes, registraban casi el 86% de los extranjeros empadronados en España en 2000. En 2011 seguían concentrando el grueso de la inmigración, pero el dígito bajaba al 83% (81% en 2012), y el orden se mantenía inalterado (v. tabla 1). Salvo en Andalucía, con un 9% de inmigrantes, en cada una de esas siete *CCAA* (en adelante, *7CCAA*) es superior su porcentaje de extranjeros residentes a la media nacional, oscilando aquel entre el 14% de las islas Canarias y el 22% de las Baleares<sup>33</sup>.

El crecimiento y la dispersión geográfica del fenómeno migratorio se hace más patente descendiendo al ámbito provincial: ya en 2000 había extranjeros residiendo en todas las provincias españolas. Si entonces se concentraba el 82% de la población foránea en apenas 14 de las 52 provincias, en las 14 provincias con más extranjeros empadronados (en términos absolutos) se concentraban en 2011 algo menos del 77% del total. Por otra parte, como también puede observarse en la tabla 2, 21 provincias presentan una tasa de inmigrantes en proporción a su población total igual o superior a la media nacional, y 26 superan la tasa alemana anteriormente referida. Solo 12 provincias están por debajo del cinco por ciento de tasa de inmigración, y todas superan el tres por ciento, con Córdoba cerrando el listado (3,2%).

Tabla 1. Población extranjera empadronada en España (2011)

	Población total	Población extranjera	Población extranjera (%)*
España	47.190.493	5.751.487	12,2
Andalucía	8.424.102	730.155	8,7
Cataluña	7.539.618	1.185.852	15,7
Comunidad Valenciana	5.117.190	880.782	17,2
Islas Baleares	1.113.114	242.812	21,8
Islas Canarias	2.126.769	307.009	14,4
Madrid, Comunidad de	6.489.680	1.067.585	16,5
Murcia, Región de	1.470.069	240.863	16,4
Resto de <i>CCAA</i>	14.909.951	1.096.429	7,4

Fuente: INE (Padrón 2011). Elaboración propia. \* Porcentajes de fila

<sup>32</sup> En aras de la claridad expositiva, en adelante nos referiremos también a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla cuando aludamos a las *CCAA*. Asimismo las tendremos en consideración cuando cuantifiquemos tanto provincias como municipios.

<sup>33</sup> Dígitos de 2011 y 2012, salvo en el caso de las Islas Canarias, cuyo porcentaje de extranjeros en 2012 fue una décima mayor, del 15%.

Tabla 2  
**Población inmigrante por provincias con mayores tasas nacionales y/o provinciales (2011)**

Provincia	Población total	Extranjeros	Tasa provincial de extranjeros*	Tasa nacional de extranjeros**
Alicante	1.934.127	466.684	24,1%	8,1%
Almería	702.819	155.315	22,1%	2,7%
Baleares, Islas	1.113.114	242.812	21,8%	4,2%
Barcelona	5.529.099	793.720	14,4%	13,8%
Castellón	604.344	111.402	18,4%	1,9%
Cuenca	219.138	29.233	13,3%	0,5%
Gerona	756.810	161.666	21,4%	2,8%
Guadalajara	256.461	40.421	15,8%	0,7%
Huesca	228.361	27.807	12,2%	0,5%
La Rioja	322.955	46.288	14,3%	0,8%
Lérida	442.308	81.762	18,5%	1,4%
Madrid	6.489.680	1.067.585	16,5%	18,6%
Málaga	1.625.827	283.498	17,4%	4,9%
Melilla	78.476	10.033	12,8%	0,2%
Murcia	1.470.069	240.863	16,4%	4,2%
Navarra	642.051	71.600	11,2%	1,2%
Palmas, Las	1.096.980	156.395	14,3%	2,7%
Santa Cruz de Tenerife	1.029.789	150.614	14,6%	2,6%
Segovia	164.169	21.206	12,9%	0,4%
Soria	95.223	10.137	10,6%	0,2%
Tarragona	811.401	148.704	18,3%	2,6%
Teruel	144.607	17.573	12,2%	0,3%
Toledo	707.242	85.423	12,1%	1,5%
Valencia	2.578.719	302.696	11,7%	5,3%
Zaragoza	973.325	125.813	12,9%	2,2%

Fuente: INE (Padrón 2011). Elaboración propia.

\* Extranjeros en proporción a la población de la provincia.

\*\* Extranjeros en proporción al total nacional de foráneos.

La dispersión del fenómeno migratorio en el territorio nacional es tal que el Padrón 2011 registra extranjeros en el 90% de los municipios españoles. El 65% de las 752 localidades sin inmigrantes registrados tienen menos de 100 habitantes, y, salvo la cordobesa

Torrecampo, con 1.107, ninguna de ellas supera los mil. Son, pues, localidades pequeñas<sup>34</sup>. La presencia de extranjeros residentes es, además, significativa: representan al menos el cinco por ciento de la población en el 49% de los 8.116 municipios españoles, y en el 26% de las localidades la tasa mínima de inmigrantes registrados es del 10%. Hay 258 municipios con una tasa de extranjeros comprendida entre el 25% y el 50%, y en 30 supera la población foránea a la autóctona (v. tabla 3).

Tabla 3  
Municipios con más del 50% de su población, inmigrante

Municipio	Provincia	Comunidad Autónoma	Población total	Extranjeros	Tasa municipal de extranjeros
San Fulgencio	Alicante	Valencia	12.354	9.589	78%
Rojales	Alicante	Valencia	21.583	16.463	76%
Algorfa	Alicante	Valencia	4.625	3.277	71%
Benitachell	Alicante	Valencia	5.568	3.942	71%
Daya Vieja	Alicante	Valencia	726	501	69%
Llíber	Alicante	Valencia	1.070	726	68%
Arboleas	Almería	Andalucía	4.863	3.264	67%
Teulada	Alicante	Valencia	14.722	9.787	66%
Torre del Burgo	Guadalajara	Castilla-La Mancha	214	137	64%
San Miguel de Salinas	Alicante	Valencia	7.862	5.000	64%
Calp	Alicante	Valencia	29.718	18.615	63%
Poblets, Els	Alicante	Valencia	3.394	2.097	62%
Benahavís	Málaga	Andalucía	5.486	3.396	62%
Mojácar	Almería	Andalucía	8.090	4.963	61%
Alcalalí	Alicante	Valencia	1.433	854	60%
Benijófar	Alicante	Valencia	4.153	2.476	60%
Partaloa	Almería	Andalucía	919	550	60%
Bédar	Almería	Andalucía	1.061	630	59%
Heras de Ayuso	Guadalajara	Castilla-La Mancha	261	152	58%
Alfás del Pi, L'	Alicante	Valencia	21.670	12.312	57%
Orba	Alicante	Valencia	2.606	1.463	56%

<sup>34</sup> En relación con el sistema electoral, en los municipios con una población de derecho (empadronada) máxima de 100 residentes solo se eligen tres concejales, cinco si tienen entre 101 y 250 habitantes. En ambos casos, los votantes no optan entre candidaturas, sino entre candidatos (art.184, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General).

Jávea	Alicante	Valencia	32.469	17.883	55%
Gallardos, Los	Almería	Andalucía	3.818	2.070	54%
Hondón de los Frailes	Alicante	Valencia	1.217	639	53%
Murla	Alicante	Valencia	609	317	52%
Torreveja	Alicante	Valencia	102.136	53.570	52%
Santiago del Teide	Santa Cruz de Tenerife	Canarias	12.274	6.434	52%
Fuente el Olmo de F.	Segovia	Castilla y León	172	88	51%
Ràfol d'Almúnia, El	Alicante	Valencia	746	382	51%
Adeje	Santa Cruz de Tenerife	Canarias	45.134	23.031	51%

Fuente: INE (Padrón 2011). Elaboración propia.

### III. INDICADORES COMUNITARIOS DE INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE: LA DIMENSIÓN POLÍTICA

El Consejo Europeo adoptó en 2004 los «Principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea»<sup>35</sup>. De acuerdo con el segundo de los once principios, «las políticas de integración exitosa y las prácticas preventivas del aislamiento de determinados grupos son una forma de hacer valer el respeto por los valores europeos y nacionales comunes». Tales valores incluyen «los principios de la libertad, la democracia, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el imperio de la ley». En el noveno principio se destaca que «la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente en el ámbito local, fortalece su integración». Más extensamente, se afirma:

*«Dar voz a los inmigrantes en la formulación de políticas que les afectan directamente puede conllevar decisiones que sirven mejor a los inmigrantes y que fomentan su sentimiento de pertenencia. Donde sea posible, debería implicarse a los inmigrantes en todas las facetas del proceso democrático. El diálogo institucionalizado entre los grupos de inmigrantes y los gobiernos podría estimular esta participación y generar comprensión mutua. Donde sea posible, los inmigrantes deberían incluso verse implicados en las elecciones, tener derecho de sufragio y formar parte de los partidos políticos. Las divisiones o diferencias pueden arraigar profundamente cuando persisten formas de pertenencia a estas organizaciones y niveles de implicación distintos durante períodos de tiempo que no son ni razonables ni necesarios».*

La importancia de la participación política de los residentes extranjeros también recibe especial atención por parte de la Unión al centrarse en los ciudadanos europeos que viven en Estados miembros distintos del de su nacionalidad. En el *Informe de Ciudadanía*

<sup>35</sup> Documento del Consejo 14615/04, de 19 de noviembre.

de la UE 2013<sup>36</sup> se pone el acento en los derechos de participación que pierden algunos de esos ciudadanos en las elecciones regionales y/o nacionales de sus propios países. En concreto, se destaca la «incongruencia» que significa privar a los ciudadanos de un derecho fundamental (el derecho de sufragio en su país) por ejercer otro (el derecho a la libertad de movimiento en la Unión)<sup>37</sup>. En un informe anterior se subraya, en todo caso, que «el nivel de participación en las elecciones es un indicador crítico de la calidad de una democracia». Y se reitera, dando continuidad a otros informes sobre ciudadanía europea, que son útiles «todas las iniciativas orientadas al fortalecimiento de la conciencia de los derechos electorales y al fomento de la participación en los comicios locales»<sup>38</sup>.

El British Council y el Migration Policy Group han elaborado un índice para evaluar las políticas públicas de integración de los inmigrantes en distintos países, la mayoría de ellos comunitarios: el *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX). A los 25 primeros Estados miembros de la Unión más Canadá, Noruega y Suiza, todos ellos analizados en el segundo informe, de 2007, se han añadido en su tercer informe<sup>39</sup> Bulgaria, Rumanía<sup>40</sup> y Estados Unidos. El índice mide las políticas de integración de los países en función de seis áreas o parámetros (acceso al mercado laboral, reunión familiar, residencia de larga duración, participación política, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación), cada uno de los cuales sintetiza o responde a cuatro dimensiones específicas, cuya calificación responde a su vez a unos indicadores que suman en total 142<sup>41</sup>.

España se situaba en el informe de 2007 en décimo lugar, con una calificación de 61 sobre 100, un punto superior a la media de los países UE15 y siete por encima de la media de los 28 países estudiados. El MIPEX-III la valoraba con 63 puntos (11 puntos por encima de la media de los 31 países del informe) y la situaba en octava posición, tras Suecia, Portugal, Canadá, Finlandia, Holanda, Bélgica y Noruega. Eso hacía de España

<sup>36</sup> Comisión Europea, *EU Citizenship Report 2013. EU citizens: Your rights, your future* (COM(2013) 269 final), Bruselas, 8 de mayo, 2013, p. 22.

<sup>37</sup> *Vid.* Recomendación de la Comisión 2014/53/UE, de 29 de enero, 2014, sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación.

<sup>38</sup> Comisión Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals* (COM(2012) 99 final), Bruselas, 9 de marzo, 2012, p. 14.

<sup>39</sup> T. HUDDLESTON *et al.*, *Using EU indicators of immigrant integration. Final report for Directorate-General for Home Affairs*, Comisión Europea, Bruselas, 2013. El que podría ser considerado primer informe MIPEX, de 2004, analizaba los 15 primeros Estados miembros de la Unión Europea (A. Geddes *et al.*, *European Civic Citizenship and Inclusion Index 2004*, British Council, Bruselas, 2005).

<sup>40</sup> Según se indicaba más arriba, Croacia no se ha incorporado, como Estado miembro vigésimo octavo, hasta 2013.

<sup>41</sup> Para más información, *vid.* <http://www.mipex.eu/>.

al término de la legislatura 2008/2011 el país más comprometido con la integración de sus inmigrantes de entre los grandes países por volumen inmigratorio, y el segundo (tras Portugal) que más se preocupaba por dicha integración si atendemos a los países que han visto transformada su naturaleza migratoria en los tres últimos quinquenios, es decir, que han pasado de ser países de emigración a ser países de inmigración a lo largo de la primera década del siglo XXI<sup>42</sup>.

Por áreas de estudio y comparando el MIPEX-III con el MIPEX-II, España ha mejorado en políticas de acceso y movilidad en el mercado laboral, de reunión familiar y de residencia de larga duración, y merece la misma valoración en participación política, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación. En cuanto a la participación política, objeto de nuestro estudio, España obtiene la máxima puntuación por la legislación relativa a las libertades políticas (100%) y tan solo un 50% por los órganos consultivos con participación de inmigrantes, estando por debajo de esa calificación tanto en reconocimiento del derecho de sufragio (33%) como en la aplicación de políticas relativas a tales aspectos (40%). Se constata en el informe la movilización social y el apoyo de los partidos políticos de izquierda a favor del reconocimiento de derechos electorales a los residentes extracomunitarios, así como las iniciativas del Gobierno de entonces, presidido por José L. Rodríguez Zapatero, por materializar ese reconocimiento vía reciprocidad con los países de los que son nacionales los potenciales electores. Pero se señala igualmente que los acuerdos finalmente alcanzados han sido pocos y no pueden firmarse con países como Marruecos (uno de los tres países extracomunitarios de los que más nacionales residen en España)<sup>43</sup> sin una reforma de la Constitución que ni se ha emprendido ni forma parte del debate público. Cabe añadir a lo recogido en el MIPEX-III, asimismo, que, tratándose del derecho de voto en elecciones municipales, la negación del mismo alcanza en el caso de las elecciones autonómicas y de las generales a todos los extranjeros, comunitarios incluidos.

Al respecto de los ciudadanos de la Unión, la Comisión destaca en su informe de 2012 (*v. supra*) que España se encuentra entre los ocho Estados miembros que envían información electoral por vía postal a los residentes en cuestión. La medida es valorada como un ejemplo de buenas prácticas, pero también es valorada positivamente porque con ella se subsanarían dos elementos negativos detectados: por una parte, porque se evitaría el desconocimiento de dos disposiciones de la Directiva 94/80/EC<sup>44</sup> que no han sido tras-

<sup>42</sup> El MIPEX-IV relega a España en 2014, valorada con 54 puntos sobre 100, a una 15.ª posición.

<sup>43</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), a 1 de enero de 2011 había empadronados en España casi 770.000 marroquíes, más del doble que ecuatorianos (359.076), la segunda nacionalidad extracomunitaria y la primera con derecho de sufragio (activo) reconocido.

<sup>44</sup> Directiva 94/80/EC del Consejo, de 19 de diciembre, 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

puestas a la ley española<sup>45</sup>. Por otra, con los envíos personalizados se reduciría el impacto desincentivador del voto que tiene la obligación de inscribirse en el censo electoral que han de atender los extranjeros con derecho de sufragio para poder ejercerlo<sup>46</sup>. Aunque sin ofrecer datos, se destaca asimismo de España que se encuentre entre los países (junto con Austria y Luxemburgo) en que mayor porcentaje de candidatos extranjeros comunitarios han obtenido representación<sup>47</sup>. En fin, facilita la integración de los extranjeros (y tal vez también su elección como representantes municipales) que España sea uno de los países que no restringen los cargos de alcalde, teniente de alcalde ni miembro del gobierno local a los nacionales autóctonos.

En términos generales, pues, la Comisión hace una valoración positiva de la dimensión institucional del reconocimiento en España del derecho de sufragio municipal a los ciudadanos del resto de la Unión que en ella residen. No siendo tan positiva la valoración del MIPLEX a propósito del reconocimiento del derecho de sufragio a los residentes extracomunitarios, cabría extender a ambos colectivos de inmigrantes la preocupación de la Comisión por la desafección político-electoral, ya entonces creciente.

La Unión ha destacado la importancia de evaluar los resultados de las políticas de integración de los inmigrantes, y no solo la existencia y naturaleza de estas. Así, en la *Declaración de Zaragoza*<sup>48</sup> se concretaron catorce aspectos que medirían cuatro ámbitos de

<sup>45</sup> Comisión Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 94/80/EC...* cit., p. 10.

<sup>46</sup> Para facilitar la inscripción, tanto los residentes comunitarios como los extracomunitarios que recibieran las comunicaciones de la Oficina del Censo Electoral con ocasión de las elecciones municipales de 2011 y de 2015 pudieron realizar la manifestación en persona, por correo postal y aun por internet, en este caso, solo si tanto comunitarios como extracomunitarios disponían de Número de Identificación de Extranjero (NIE; v. <http://www.ine.es/prensa/np614.pdf> y <http://www.ine.es/prensa/np865.pdf> [fecha de consulta: 17-02-2016]). Los procedimientos, plazos y demás extremos quedaron fijados en las Resoluciones de 7 de septiembre de 2010 y de 27 de octubre de 2014 de la Oficina del Censo Electoral, ambas disponibles en: [http://ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=Page&cid=1259945238783&p=1259945238783&pagename=CensoElectoral%2FINELLayout](http://ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=Page&cid=1259945238783&p=1259945238783&pagename=CensoElectoral%2FINELLayout). Para una aproximación a estas cuestiones en términos de estructura de oportunidad política, vid. S. PÉREZ-NIEVAS *et al.*, *La representación...* cit.; I. BLOEMRAAD y K. SCHÖNWÄLDER, «Immigrant and ethnic...» cit.; M. SOBOLEWSKA, «Party strategies...» cit.; L. MORALES y M. GIUGNI (eds.), *Social capital...* cit., y B. DONOVAN, «Minority representation in Germany», *German Politics*, núm. 16, 2007, pp. 455-480.

<sup>47</sup> Los porcentajes, en todo caso, estarían por debajo de los de Francia (33%) y Suecia (17%). En el informe no se concretan las elecciones en cuestión. Siendo el documento de 2012, deberían ser las municipales de 2011, pero el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas aún no disponía de esos datos a finales de 2013. Así pues, los datos debían ser de las elecciones municipales de 2007.

<sup>48</sup> «Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la integración como motor de desarrollo y cohesión social», aprobado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, sesión núm. 3.018 (Luxemburgo, 3 y 4 de junio, 2010). Conocido como *Declaración de Zaragoza*, el documento fue acordado en la Conferencia Ministerial Europea sobre Integración (Zaragoza, 15 y 16 de abril, 2010).

actuación: empleo, educación, inclusión social y ciudadanía activa. En cuanto a la ciudadanía activa, se mediría por tres indicadores: 1) porcentaje de inmigrantes que han obtenido la nacionalidad, 2) porcentaje de inmigrantes en posesión de un permiso de residencia permanente o de larga duración, y 3) porcentaje de inmigrantes entre los representantes elegidos. Se precisa en la Declaración que no había consenso entre los Estados miembros sobre los indicadores que han de utilizarse para evaluar la ciudadanía activa, si bien sí se asumía que «*la participación de los inmigrantes en el proceso democrático en tanto que ciudadanos activos contribuye a su integración y refuerza el sentimiento de pertenencia*». Pese a la inexistencia de datos para medirlo de forma comparada entre los Estados miembros, se apuntó asimismo la conveniencia de tener en cuenta indicadores tales como la confianza de los inmigrantes en las instituciones públicas, el número de votantes que son entre la población con derecho a voto y su sentimiento de pertenencia.

En su informe para la Comisión Europea, Huddleston *et al.* han concluido que los indicadores de Zaragoza son «*relevantes*»<sup>49</sup>, y proponen algunos más. En el caso de la ciudadanía activa, asumen la participación electoral como uno de los indicadores de Zaragoza, que pasarían a ser cuatro, y añaden otros cuatro, estos de medición demoscópica: participación voluntaria en organizaciones, afiliación a sindicatos y/o a partidos políticos, y actividad política. Se trata del primer informe de esta naturaleza, y no ofrece datos desagregados por países, por lo que no es posible profundizar en el caso español en su individualidad ni, por tanto, en perspectiva comparada.

#### IV. MOVILIZACIÓN ELECTORAL DEL OTRO NOSOTROS (MUNICIPALES'2011)

##### 1. Datos agregados: Inmigración y voto en España y sus provincias

Según se indicaba más arriba, en 2011 pudieron presentarse en España por vez primera a las elecciones municipales residentes extranjeros de hasta 36 nacionalidades. En total, se inscribieron en el CERE algo menos de 480.000 personas. No sabemos cuántos de esos electores ejercieron finalmente su voto (*v. n.* 9), pero sí podemos afirmar que, frente a la participación electoral general de esos comicios (66%), la tasa entre los extranjeros mayores de edad y con derecho de voto por su nacionalidad habría sido inferior al 16%. A la inversa, la abstención mínima (en relación con el electorado potencial) fue del 84%.

La inscripción en el CERE o movilización electoral fue superior al conjunto nacional en 19 de las 52 provincias, con máximos y mínimos en Orense (28%) y Tarragona (16%), respectivamente. Por debajo del dato nacional, las tasas van del 16% en las islas Baleares al

<sup>49</sup> T. HUDDLESTON *et al.*, *Migrant Integration Policy Index III*, British Council y Migration Policy Group, Bruselas, 2011, p. 7.

8% en Melilla. La tabla 4 recoge el porcentaje de movilización electoral de los residentes extranjeros en las 19 provincias referidas y/o en las 15 con mayor inscripción absoluta de electores en el CERE. Si bien las provincias con más población inmigrante empadronada son también las que más electores registran, se observa asimismo que la cantidad de extranjeros en esos territorios carece de capacidad predictiva de la tasa de inscripción en el CERE; en otros términos, como ya se había evidenciado en las elecciones de 2007 en relación con las CCAA y los municipios<sup>50</sup>, la jerarquización de las provincias varía según se atiende al tamaño de la población extranjera o a su movilización electoral. Más abajo profundizaremos en esta cuestión centrándonos en el ámbito municipal, el propiamente electoral.

Tabla 4  
Provincias con mayor movilización electoral absoluta y/o relativa (municipales'2011)

	Extranjeros con derecho de voto por nacionalidad (≥18 años)	CERE	Tasa (CERE/ Padrón)*
Alicante	311.878	78.505	25,2%
Madrid	596.356	68.172	11,4%
Barcelona	304.288	41.545	13,7%
Málaga	169.646	40.410	23,8%
Valencia	164.623	24.041	14,6%
Islas Baleares	144.394	22.712	15,7%
Murcia	112.809	17.562	15,6%
Santa Cruz de Tenerife	97.551	16.790	17,2%
Castellón	64.752	15.876	24,5%
Almería	70.601	15.136	21,4%
Las Palmas	89.424	12.581	14,1%
Gerona	54.385	11.408	21,0%
Tarragona	59.590	9.759	16,4%
Zaragoza	67.942	7.338	10,8%
Granada	35.770	7.122	19,9%
Huelva	26.631	6.386	24,0%
Cádiz	26.550	4.700	17,7%
Cantabria	19.547	4.447	22,8%
Guadalajara	22.166	3.947	17,8%
Pontevedra	19.836	3.850	19,4%

<sup>50</sup> R. DURÁN, «Fuerza y efecto...» *cit.*

Córdoba	13.328	3.612	27,1%
Orense	9.872	2.726	27,6%
Huesca	13.776	2.489	18,1%
Teruel	8.647	1.434	16,6%
Lugo	6.640	1.179	17,8%
Soria	5.213	1.058	20,3%

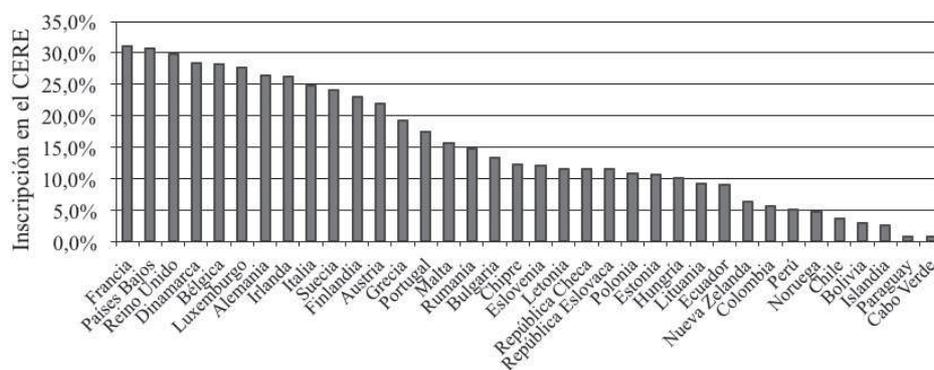
Fuente: INE (Padrón 2011 y CERE 2011). Elaboración propia.

\* Porcentajes de fila.

Atendiendo a los residentes extranjeros por comunidades nacionales, la movilización electoral fue superior entre los empadronados UE15 (27%) que entre los UE+12 (14%), que a su vez dobló la de las restantes nacionalidades, siendo la tasa de noruegos e islandeses (4,5%) inferior a la de las demás comunidades nacionales consideradas en conjunto (6%). Por nacionalidades en su singularidad (*v.* gráfica 2), el porcentaje más elevado se da entre los franceses y los holandeses (31%), a un punto de los británicos (30%). De entre los comunitarios UE15, solo los griegos (19%) y los portugueses (17,5%) están por debajo del 20%. Los europeos UE+12 oscilan entre el 16% de los malteses, con los rumanos a un punto, y el 9% de los lituanos. El resto son nacionales de terceros países, que, a diferencia de los extranjeros comunitarios, han de disponer de tarjeta de residencia, junto con el certificado de empadronamiento, para su inscripción, también a demanda, en el CERE<sup>51</sup>. Va ésta del 9% de los ecuatorianos y el 6% de los neozelandeses al uno por ciento de paraguayos y caboverdianos.

<sup>51</sup> Un segundo requisito que han de cumplir los extracomunitarios, a diferencia de los comunitarios, es haber residido legalmente en España al menos cinco años, tres en el caso de los noruegos. Por otra parte, los extracomunitarios solo quedan registrados en el CERE para la convocatoria electoral para la que hacen manifestación expresa de su deseo de votar, no así los comunitarios, que quedan en el CERE mientras permanezcan en el Padrón. En relación con los requisitos institucionales potencialmente desincentivadores del voto (de la inscripción), el plazo para hacer la manifestación expresa del deseo de votar finaliza meses antes (en diciembre o enero) de que se inicie la campaña electoral y aun antes de que se sepan las candidaturas que concurrirán y, en todo caso, los nombres y el orden de los candidatos; al respecto, la proclamación de candidaturas se hace, mediante publicación en los boletines oficiales de las diputaciones provinciales (o equivalentes) un mes antes de las elecciones, esto es, en abril.

Gráfico 2  
Movilización electoral de los extranjeros por nacionalidad (municipales 2001)



Fuente: INE (CERE 2011 y Padrón 2011). Elaboración propia.

## 2. Inmigración y voto en el ámbito municipal

Empadronados, hay extranjeros mayores de edad y con derecho de voto por su nacionalidad en 7.107 de los 8.116 municipios españoles (88%). La inscripción en el CERRE afectó a 5.755 de esos 7.107 municipios (81%). Según queda igualmente recogido en la tabla 5, el 75% de los extranjeros registrados en el CERRE residían en municipios de entre 101 y 5.000 habitantes. La movilización electoral fue superior al cinco por ciento en el 77% de esos 7.107 municipios, y en el 34,5% de ellos superó el 25%; de estas localidades, el 75% tienen entre 101 y 2.500 habitantes. En el 12% de los municipios el registro en el censo electoral superó el 50% entre los electores potenciales; el 94% de estos municipios tiene una población máxima de 2.500 habitantes. El análisis estadístico confirma la relación entre tamaño del municipio y movilización electoral de los extranjeros residentes<sup>52</sup>, si bien no se confirma que la movilización electoral sea mayor cuanto menor es el tamaño de un municipio; tal y como puede apreciarse en la tabla 5, para los menores y los mayores niveles de movilización, el grueso de los municipios son pequeños, inferiores a los 1.000 habitantes, mientras los niveles intermedios de movilización (en realidad, entre el 6% y el 25%) se dan mayormente entre los municipios de mayor tamaño, adoptando así la distribución una curva cóncava<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Chi cuadrado de Pearson = 2.731,45 y significatividad (asintótica bilateral) = ,000 (fiabilidad del 99%). Por otra parte, la mayoría de los residuos tipificados corregidos son mayores que 1,96 (v. tabla 5).

<sup>53</sup> En la tabla, la curva vendría trazada por las celdas con el signo positivo.

Tabla 5  
**Movilización electoral de la población extranjera con derecho de sufragio en España  
 por tamaño de localidad (municipales'11)**

		Tasa de inscripción en el CERE						Total
		0%	1% a 5%	6% a 10%	11% a 25%	26% a 50%	≥ 50%	
Municipios según población total de habitantes	≤100 habits.	18,9%*(+)	,4%*(-)	,2%*(-)	1,4%*(-)	3,7%*(-)	14,2%*(+)	469 (6,6%)
	101 a 250	39,1%*(+)	4,5%*(-)	5,4%*(-)	7,5%*(-)	14,9%*(-)	30,2%*(+)	1.245 (17,5%)
	251 a 500	21,6%*(+)	10,0%*(-)	8,7%*(-)	10,1%*(-)	17,7%*(+)	22,8%*(+)	1.090 (15,3%)
	501 a 1.000	12,2%*(-)	20,4%*(+)	13,4%*(-)	13,0%*(-)	19,4%*(+)	13,6%	1.044 (14,7%)
	1.001 a 2.500	7,1%*(-)	30,5%*(+)	20,3%*(+)	19,8%*(+)	21,2%*(+)	13,1%*(-)	1.235 (17,4%)
	2.501 a 5.000	,7%*(-)	16,0%*(+)	11,5%*(+)	16,1%*(+)	10,2%	4,3%*(-)	704 (9,9%)
	5.001 a 10.000	,2%*(-)	9,3%	13,9%*(+)	13,3%*(+)	7,1%	1,2%*(-)	561 (7,9%)
	10.001 a 25.000	0,0%*(-)	6,7%	12,5%*(+)	11,7%*(+)	4,4%*(-)	,6%*(-)	455 (6,4%)
	25.001 a 50.000	,1%*(-)	1,5%	5,7%*(+)	4,1%*(+)	1,1%*(-)	0,0%*(-)	159 (2,2%)
	> 50.000	0,0%*(-)	,7%	8,4%*(+)	3,1%*(+)	,4%*(-)	0,0%*(-)	145 (2,0%)
Total		1.352 (19,0%)	269 (3,8%)	819 (11,5%)	2.218 (31,2%)	1.604 (22,6%)	845 (11,9%)	7.107 (100,0%)

Fuente: INE (Padrón 2011 y CERE 2011). Elaboración propia. Porcentajes de columna, salvo en la fila inferior, de totales. Sig. asintótica (bilateral) = .000. Los asteriscos indican que los porcentajes responden a asociaciones estadísticamente significativas con un margen de confianza del 95 por ciento; los paréntesis con que se acompañan indican el signo de la asociación entre las variables.

La probabilidad de que los extranjeros se movilen electoralmente es mayor en relación con el tamaño de la propia población inmigrante. Así es tanto en relación con ésta en su conjunto (sin discriminación de edad ni nacionalidad) como en relación con las comunidades de nacionales UE15 (UE15ni)<sup>54</sup>, UE+12 y del resto de países afecta-

<sup>54</sup> Pese a no ser nacionales de los Estados miembros de la Unión, no hay razones de renta ni culturales (cultura política incluida) que justifiquen analizar a los ciudadanos de Noruega y de Finlandia separadamente

dos<sup>55</sup>. Como se recoge en la tabla 6, siendo elevada la relación estadística entre la inscripción en el CERE y el total municipal de extranjeros, en términos absolutos, la movilización electoral de los UE15ni está incluso más relacionada con la cantidad de los propios UE15ni que residen en el mismo municipio, e igual ocurre con los UE+12. La movilización electoral de cada comunidad de extranjeros está relacionada, de mayor a menor intensidad: primero, con el tamaño de esa misma comunidad en cada municipio; segundo, con el tamaño de la población inmigrante, y, tercero, con el tamaño de otras comunidades de extranjeros.

Tabla 6  
Movilización electoral de los extranjeros con derecho de sufragio en España por tamaño de la población foránea (municipales'11)

	Municipios*		Chi-cuadrado de Pearson
	Total	Porcentaje	
Relación entre el total de extranjeros UE15ni registrados en el CERE y el total de ciudadanos de la misma comunidad empadronados en cada municipio	5.768	71,1%	17.343,055
Relación entre el total de extranjeros en el CERE y el total de extranjeros empadronados en cada municipio	7.107	87,6%	12.758,246
Relación entre el total de extranjeros UE+12 en el CERE y el total de ciudadanos de la misma comunidad empadronados en cada municipio	6.074	74,8%	12.532,091
Relación entre el total de extranjeros en el CERE y el total de extranjeros UE15ni empadronados en cada municipio	5.783	71,3%	12.125,019
Relación entre el total de extracomunitarios en el CERE y el total de ciudadanos de la misma comunidad empadronados en cada municipio	5.161	63,6%	11.251,140
Relación entre el total de extranjeros en el CERE y el total de extranjeros UE+12 empadronados en cada municipio	6.088	75,0%	7.387,767
Relación entre el total de extranjeros en el CERE y el total de extracomunitarios empadronados en cada municipio	5.190	63,9%	5.622,333

de los UE15. Tanto más justificado está computarlos conjuntamente (en adelante, *UE15ni*) habida cuenta de que tampoco la sociedad de acogida hace distinciones significativas entre unos y otros europeos (v. R. DURÁN, «Cifras de una sociedad transformada...» *cit.*, esp. III. 2).

<sup>55</sup> Dada la nota anterior, por el «resto» o los «extracomunitarios» nos referimos, excepción hecha de noruegos e islandeses, a los nacionales de países cuyos Estados no son miembros de la UE. Según se indicara oportunamente, seis de los ocho son latinoamericanos, a los que se suman Nueva Zelanda y Cabo Verde.

Relación entre el total de extracomunitarios en el CERE y el total de extranjeros	5.169	63,7%	5.566,254
Relación entre el total de extranjeros UE15 ni registrados en el CERE y el total de extranjeros empadronados en cada municipio	5.802	71,5%	5.558,308
Relación entre el total de extranjeros UE+12 registrados en el CERE y el total de extranjeros empadronados en cada municipio	6.091	75,0%	5.428,819
Relación entre el total de extracomunitarios en el CERE y el total de extranjeros UE12 empadronados en cada municipio	4.635	57,1%	4.784,143
Relación entre el total de extranjeros UE+12 en el CERE y el total de extracomunitarios empadronados en cada municipio	4.658	57,4%	3.377,828
Relación entre el total de extracomunitarios en el CERE y el total de extranjeros UE15 ni empadronados en cada municipio	4.510	55,6%	3.045,707
Relación entre el total de extranjeros UE15 ni en el CERE y el total de extracomunitarios empadronados en cada municipio	4.531	55,8%	2.990,369
Relación entre el total de extranjeros UE15 ni en el CERE y el total de comunitarios UE+12 empadronados en cada municipio	4.992	61,5%	2.118,194
Relación entre el total de extranjeros UE12 en el CERE y el total de comunitarios UE15 ni empadronados en cada municipio	4.980	61,4%	2.057,893

Fuente: INE (Padrón 2011 y CERE 2011). Elaboración propia. Sig. asintótica (bilateral) = ,000.

\* Se dan por valores perdidos los de los municipios en que no hay extranjeros empadronados de las comunidades cruzadas en cada fila de la tabla. De ahí que el total de municipios no sea nunca 8.116.

Si en lugar de atender a los datos absolutos nos centramos en los relativos, la asociación estadística se confirma y aun aparece más fuerte. El porcentaje de inscripción en el CERE, tanto de los extranjeros con derecho de sufragio como de los UE15ni en particular, tiende a ser mayor cuanto mayor es el porcentaje de UE15ni en relación con el total municipal de extranjeros<sup>56</sup>. Se trata de las asociaciones más fuertes, seguidas de la del porcentaje de extranjeros electoralmente movilizados en relación con el porcentaje municipal de extranjeros<sup>57</sup>. Se concluye, pues, que, no obstante la elevada (y generalizada)

<sup>56</sup> Respectivamente,  $X^2 = 16.202,897$  y  $X^2 = 19.314,456$ . En ambos casos, significatividad = ,000.

<sup>57</sup>  $X^2 = 14.021,363$ . Sig. asintótica (bilateral) = ,000.



abstención entre la población foránea con derecho de voto, es previsible un aumento de su participación allí donde crezca la población extranjera en general y, en particular, la de su comunidad de referencia. Se constata, asimismo, que tanto más previsible es el aumento de la participación si la población crece en términos relativos, y no solo absolutos.

## V. VOTO COMUNITARISTA *VERSUS* LISTAS DE INTEGRACIÓN

### 1. Eventualidad del voto comunitarista

La población extranjera no ha dejado de crecer hasta las elecciones de 2011. Lo hemos visto más arriba. También lo ha hecho su movilización electoral en términos absolutos: pese a la tasa de abstención, superior en 2011 a la de 2007<sup>58</sup>, también ha crecido entre unos y otros comicios el total de electores<sup>59</sup>. Por otra parte, aunque ha descendido el porcentaje de electores potenciales que se han inscrito en el CERE, quienes se han movilizado han pasado de ser el 1,0% del censo electoral nacional en 2007, españoles incluidos, al 1,4% en 2011. Y así como hay provincias cuya inscripción relativa en el CERE supera la media nacional, son muchos los municipios en que la participación de los extranjeros con derecho de voto podría tener efectos políticos institucionales: la elección de representantes y su eventual incidencia en la conformación de mayorías de gobierno.

De acuerdo con el sistema electoral español, las candidaturas municipales necesitan superar la barrera del 5% del voto válido del distrito para poder optar a la transformación de sus apoyos electorales en concejales. Suponiendo que la participación de los residentes extranjeros mayores de edad y con derecho de voto por su nacionalidad hubiera sido del 100% en las elecciones locales de 2011, podrían haber elegido al menos un edil propio en 4.045 municipios (50% del total). Ciertamente, no es probable en modo alguno la participación plena. Sin lugar a dudas, cálculos como el anterior son de naturaleza especulativa, si no irrealista. Ahora bien, por una parte, con semejante cifra (la mitad de los municipios del país) podemos hacernos una idea de la dimensión que ha alcanzado en España el fenómeno migratorio. Por otra, los datos indican de forma incontrovertible que, caso de respaldar una candidatura comunitarista, de extranjeros, el voto foráneo podría haber superado la barrera electoral en esos más de 4.000 municipios.

Eso no implica que los candidatos comunitaristas hubieran sido elegidos allí donde sus apoyos electorales hubiesen sobrepasado la barrera electoral. Implica que se habría aplicado la fórmula D'Hondt a los votos que hubieran recibido los candidatos comunita-

<sup>58</sup> Frente al registro en el CERE del 16% del electorado potencial en 2011, la tasa fue cinco puntos mayor (21%) en los comicios anteriores, de 2007 (R. Durán, «Fuerza y efecto...» *cit.*).

<sup>59</sup> El censo electoral registró 71.174, 153.405, 334.594 y 478.982 extranjeros en 1999, 2003, 2007 y 2011, respectivamente.

ristas del 50% de los municipios, cifra que se eleva al 71% entre los municipios 7CCAA. Más allá de esto, la obtención de representación depende del peso relativo de tales votos, es decir, de su relación con los de otras candidaturas y del número de escaños en disputa. Al respecto, merece la pena tener en consideración que la Directiva del Consejo 94/80/EC (*v. supra* n. 44) subraya que, si bien la extensión del sufragio municipal a todos los ciudadanos europeos que residen en un Estado miembro distinto del propio pretende «*capacitar a los ciudadanos de la Unión para integrarse mejor en sus países de acogida*», fue también intención de los autores del Tratado de la Unión Europea «*evitar toda polarización entre listas de candidatos nacionales y no-nacionales*»<sup>60</sup>.

La Directiva determina que «*el riesgo de polarización concierne en particular a los Estados miembros en los que la proporción de ciudadanos comunitarios extranjeros mayores de edad excede del 20% del total de ciudadanos comunitarios mayores de edad que residen en ellos*». El umbral se superaba en España con ocasión de las elecciones de 2011 en 260 municipios (3%). Si no solo tenemos en consideración a los comunitarios (españoles y extranjeros), sino a todos los que en España tenían reconocido el derecho de sufragio, 292 (4%) son las localidades en que los extranjeros mayores de edad con derecho de voto superaban el 20% de la población mayor de edad e igual derecho (*v. tabla 7*). El 74% son localidades 7CCAA. Salvo en tres municipios (ninguno de ellos, 7CCAA) de esos 292, se da además la circunstancia de que en todos supera dicha población foránea en tamaño el 5% del voto válido de las municipales objeto de estudio.

Por grupos, los UE15ni son los residentes extranjeros que en más localidades presentan una concentración suficiente como para que pudiera tener efecto político un eventual voto comunitarista propio: superan tanto el umbral de la Directiva como la barrera electoral (en los términos expuestos) en 134 municipios, el 95% de ellos 7CCAA. Por su parte, los UE+12 superan el umbral en 65, y también la barrera, en 63, solo 14 de los cuales son 7CCAA. Los demás residentes extranjeros mayores de edad y con derecho de voto, aunque solo activo en su caso, superan tanto el umbral como la barrera únicamente en la localidad soriana de Aldealpozo. Son los municipios en los que, según el criterio UE, podría haberse restringido legalmente el derecho de sufragio a fin de evitar el riesgo de polarización, en última instancia, a fin de evitar que el voto comunitarista se hubiera materializado en representación.

<sup>60</sup> En el art. 12 de la Directiva 94/80/EC se concretan las limitaciones al derecho de sufragio de residentes extranjeros comunitarios que un Estado miembro podría aplicar a fin de evitar la referida polarización.

Tabla 7  
**Voto comunitarista. Municipios con mayor potencial de eficacia (municipales'11)**

Municipio	Provincia	Residentes con derecho de voto (≥18)	Votos válidos	Extranjeros de las comunidades foráneas correspondientes (≥18)	Extranjrs. / Residentes*	Ex-tranjrs. / Votos**
<b>10 municipios con mayor porcentaje de extranjeros UE15 ni mayores de edad en relación con su población total con derecho de voto (≥18)</b>						
Alcalalí	Alicante	1.240	641	752	61%	117%
Algorfa	Alicante	4.008	1.006	2.905	72%	289%
Arboleas	Almería	4.315	1.830	2.858	66%	156%
Benijófar	Alicante	3.481	1.564	2.091	60%	134%
Benitachell	Alicante	4.551	1.469	3.035	67%	207%
Daya Vieja	Alicante	665	254	451	68%	178%
Llíber	Alicante	950	505	650	68%	129%
Rojales	Alicante	17.827	4.398	13.071	73%	297%
San Fulgencio	Alicante	10.731	2.754	8.194	76%	298%
San Miguel de Salinas	Alicante	6.442	2.085	3.923	61%	188%
<b>10 municipios con mayor porcentaje de extranjeros UE12 mayores de edad en relación con su población total con derecho de voto (≥18)</b>						
Chañe	Segovia	794	413	273	34%	66%
Condemios de Abajo	Guadalaj.	21	13	7	33%	54%
Copernal	Guadalaj.	36	26	12	33%	46%
Fuente el Olmo de Fuentidueña	Segovia	169	74	87	51%	118%
Heras de Ayuso	Guadalaj.	199	136	96	48%	71%
Polopos	Granada	1.461	912	462	32%	51%
Pradejón	La Rioja	3.179	2.027	998	31%	49%
Ricla	Zaragoza	2.470	1.181	793	32%	67%
Sorlada	Navarra	58	52	18	31%	35%
Torre del Burgo	Guadalaj.	178	71	107	60%	151%
<b>10 municipios con mayor porcentaje de extranjeros del resto de nacionalidades y mayores de edad en relación con la población total con derecho de voto (≥18)</b>						
Aldealpozo	Soria	29	14	6	21%	43%
Almadrones	Guadalaj.	85	44	12	14%	27%
Cadaqués	Gerona	2.241	1.089	327	15%	30%
Cerollera, La	Teruel	85	70	13	15%	19%
Fuente Álamo de Murcia	Murcia	10.800	6.272	1.185	11%	19%

Hospitalet de Llobregat, L'	Barcelona	196.080	84.822	23.157	12%	27%
Jumilla	Murcia	19.312	11.491	2.232	12%	19%
Pulpí	Almería	6.521	4.024	888	14%	22%
Totana	Murcia	22.849	14.137	3.385	15%	24%
Valdecuena	Teruel	44	34	7	16%	21%

Fuente: INE (Padrón 2011) y Ministerio del Interior (Consulta de Resultados Electorales, en <http://www.mir.es> [fecha de consulta: 17-02-2016]). Elaboración propia.

\* Extranjeros ( $\geq 18$ ) de las comunidades foráneas correspondientes (UE15ni, UE+12 y Resto) en relación con el total de residentes ( $\geq 18$ ) con derecho de voto, españoles incluidos.

\*\* Extranjeros ( $\geq 18$ ) de las comunidades foráneas correspondientes (UE15ni, UE+12 y Resto) en relación con el total de votos válidos emitidos en los comicios de 2011.

## 2. Candidaturas de integración

Frente al voto comunitarista (potencialmente débil, según hemos visto, y apenas articulado por el momento en España)<sup>61</sup>, hay candidaturas que están intentando atraer el voto de integración o integrado. Son candidaturas éstas que hacen por contar también con extranjeros, en tanto que convecinos, entre sus votantes; se dirigen al electorado en su conjunto, sin fracturarlo en función de identidades foránea o autóctona. Algunas candidaturas cuentan con ellos también en sus listas electorales<sup>62</sup>. Los hay que se presentan en puestos suficientemente altos y por candidaturas suficientemente votadas como para alcanzar la condición de concejales, 16 más en 2011 que en 2007<sup>63</sup>. En concreto, de resultados de las elecciones municipales de 2011, de un total de 68.230 ediles que se eligieron en España, se contabilizan 101 extranjeros (seis de ellos, tenientes de alcalde, y tres, alcaldes) en 82 municipios de 33 provincias (v. tabla 8).

La mitad de los cargos electos lo son de municipios andaluces o valencianos. El 45% son mujeres. Los hay de 15 nacionalidades, solo una de ellas extracomunitaria (una conce-

<sup>61</sup> Vid. R. DURÁN y M. MARTÍN, *Integración política... cit.*, p. 73.

<sup>62</sup> Recuérdese que a los residentes extracomunitarios solo se les ha reconocido en España el derecho de sufragio activo. Para un estudio del ejercicio del derecho de sufragio pasivo por parte de los extranjeros comunitarios junto con el de los españoles de origen inmigrante, vid. S. PÉREZ-NIEVAS *et al.*, *La representación... cit.*

<sup>63</sup> Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, «Dos alcaldes y ochenta y cinco concejales de municipios españoles son de nacionalidad extranjera», Nota de prensa, 7 de agosto, 2009 (disponible en [http://www.seap.minhap.gob.es/prensa/notas\\_de\\_prensa/notas/2009/08/20090807.html](http://www.seap.minhap.gob.es/prensa/notas_de_prensa/notas/2009/08/20090807.html)). Los datos de 2011 fueron facilitados para este estudio por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas actualizados a 24 de marzo de 2014, por lo que, por una parte, figuran cuatro ediles que no consiguieron su escaño en un primer momento, sino en sustitución de un candidato mejor posicionado en la lista de su candidatura, y, por otra, no figura un candidato extranjero que, estando entre los elegidos de su formación, ya no era concejal en marzo de 2014. Por el mismo motivo, tres de los 82 municipios (Aguadulce, de Sevilla; La Lastrilla, de Segovia, y San Fernando, de Cádiz) no tuvieron concejales extranjeros como resultado inmediato de las elecciones.

jala peruana)<sup>64</sup>. La mayoría son británicos (32 ediles, 39,5% de los 101 foráneos), seguidos de los franceses (19, 23,5%) y los alemanes (14). Del resto de nacionalidades hay entre siete concejales (italianos y belgas) y uno (un polaco y un checo). Agrupados, frente a 92 ediles UE15, hay ocho UE+12. Han sido elegidos en representación de 28 formaciones políticas, de entre las que destacan los dos grandes partidos de ámbito nacional y los dos del catalán: PP (40 concejales, 40%), PSOE (27) y CiU (4)<sup>65</sup>; por su parte, otras formaciones nacionalistas, ecologistas y/o de izquierdas (ninguna de ellas de ámbito estatal) han conseguido 15 cargos electos; los 15 restantes son de candidaturas locales o independientes, entre las que contabilizamos una agrupación de electores. El PP es la formación política con mayor representación foránea también si atendemos a los extranjeros por grupos identitarios: seis de los ocho concejales UE+12 son del PP, que a su vez cuenta entre sus cargos electos con el 36% de los UE15, frente al 28% del PSOE y el cuatro por ciento de CiU.

El tamaño medio de los 82 municipios con representación extranjera es de 8.312 residentes, si bien la mediana es de 1.544 habitantes. Oscilan entre los menos de 100 empadronados de dos localidades castellano-leonesas y una aragonesa, y los casi 97.000 de la andaluza San Fernando. El 51% de los municipios con representación extranjera tiene entre 250 y 2.500 habitantes; tienen más de 2.500 y menos de 25.000 el 32% de las localidades. En cuanto a la concentración de inmigrantes, salvo en ocho de esos 82 municipios, la población extranjera representa un mínimo del tres por ciento de la población total de cada uno de ellos; en casi tres quintos de los municipios (58%), la población foránea supera el 10% en relación con la población total. En 12 municipios cuentan con más de un concejal foráneo; en todos ellos la población extranjera es superior al 30%, y de hecho en la mayoría supera el 40% y aun el 50%.

Desde otro punto de vista, la media de extranjeros de los municipios con ediles extranjeros es de un 22%<sup>66</sup>. Se observa asimismo que, también en promedio, el porcentaje de inmigrantes UE15ni o UE+12 a cuyo grupo pertenece el o los candidatos electos es superior a la mitad del total de inmigrantes (56%)<sup>67</sup>; en el caso de los UE+12, considerados aisladamente, casi alcanzan las dos terceras partes (64%). De hecho, la concentración de inmigrantes UE15ni es superior al 50% de los extranjeros empadronados en el 61% de los 82 municipios de referencia,

<sup>64</sup> Dado que tampoco los peruanos tienen reconocido el derecho de sufragio pasivo (*vi. n.* 62), la concejala en cuestión, que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas computa como edil extranjera, debe estar en posesión de la doble nacionalidad, y ser también, cabe pensar, nacional de un país de la Unión distinto de España.

<sup>65</sup> El PP obtuvo el 37,5% de los votos válidos, frente al 27,8% del segundo partido más votado, el PSOE, y 4.741 concejales más. Por su parte, CiU fue la candidatura más votada en Cataluña (27,1%, 3.865 ediles), seguida de los socialistas (25,1%, 2.115). En las municipales de 2007, el PP aventajó al PSOE en apenas un 0,7% del voto válido en el cómputo nacional, y el PSOE, sin embargo, obtuvo 681 ediles más.

<sup>66</sup> Mediana = 15%.

<sup>67</sup> Mediana = 64%. Se ha descartado del cómputo el municipio de la concejala peruana por no tener certeza de si ejerce el derecho de sufragio pasivo como UE15 o como UE+12.

y aun hay 22 localidades (31% de las que tienen ediles UE15) en que la concentración supera el 75% del total de extranjeros. En cuanto a los municipios con ediles UE+12, en la mitad de ellos supera su concentración tanto el 50% como el 75%. En otros términos, la elección de representantes es tanto más improbable cuanto menor es la tasa municipal de extranjeros, habiendo de ser mayor la concentración entre los UE+12 que entre los UE15ni.

Tabla 8  
Candidatos electos extranjeros (municipales'2011)

		Ediles extrn- jrs.	Nacionalidad (país)**	Candidatura electoral	Extranjrs. (UE15ni o UE+12) (%)***	CERE (%)****	
Andalucía	Almería	Albánchez	1	Reino Unido (RU)	PP	34,6 (98,9)	61,7 (60,9)
		Arboleas	4	RU	PSA-EP-And y PSOE	67 (93,9)	43,4 (44,9)
		Mojácar	1	RU	Independiente	61,3 (79,0)	38,8 (39,9)
		Taberno	1	Francia	PP	21,8 (85,9)	49,8 (50,5)
		Vélez-Blanco	1	Alemania	PSOE	19,1 (69,6)	17,8 (19,0)
		Zurgena	2	RU y Finl.	PA y PP	40,6 (89,9)	79,2 (81,7)
	Cádiz	San Fernando	1	Francia	PSOE	1,6 (16,2)	19,3 (26,7)
	Granada	Arenas del Rey	1	Alemania	PSOE	13,8 (40,9)	9,5 (13,6)
	Huelva	Trigueros	1	Alemania	PSOE	2,1 (20,1)	10,1 (24,1)
	Jaén	Orcera	1	Rep.Checa	PP	2,4 (21,3)	7,1 (12,5)
	Málaga	Casabermeja	1	Portugal	PP	8,9 (47,3)	42,8 (40,9)
		Comares	1	RU	PP	38,8 (86,9)	37,4 (41,1)
		Cómpeta	1	Bélgica	PP	42,9 (92,2)	38,0 (38,6)
		Frigiliana	1	Holanda	PSOE	36,9 (89,6)	55,5 (56,0)
		Fuengirola	2	Finl. y Suec.	PP y PSOE	35,6 (62,4)	21,6 (24,7)
		Macharaviaya	1	RU	PSOE	15,8 (80,5)	50,0 (50,0)
	Sevilla	Aguadulce	1	Italia	PSOE	7,9 (67,3)	32,8 (36,5)

Aragón	Zaragoza	M. <sup>a</sup> de Huerva	1	Francia	PP	11,1 (19,8)	21,4 (32,6)	
		Valtorres	1	Rumanía	PP	9,5 (88,9)	50,0 (42,9)	
Navarra	Navarra	Mendigorría	1	Portugal	PSOE	5,9 (25,4)	11,1 (26,7)	
Valencia	Alicante	Beniarbeig	1	RU	PSOE	20,8 (63,2)	30,7 (40,1)	
		Benidoleig	2	RU	PP y Bloc	49,9 (87,9)	55,6 (57,6)	
		Benitachell	2	Austria y RU	Indpnd. y PP	70,8 (84,7)	42,0 (43,7)	
		Calpe	1+2*	RU, Bélg. y Alem	Indpnd. y PP	62,6 (67,7)	31,1 (30,9)	
		Castalla	1	RU	PP	18,1 (66,6)	38,6 (42,7)	
		Els Poblets	1	Alemania	PP	61,8 (78,4)	53,2 (55,6)	
		Jávea	1	Bélgica	PSOE	55,1 (74,9)	31,7 (34,8)	
		Orihuela	2	Alem. y RU	Verdes e Indpnd.	41,9 (71,3)	16,4 (18,4)	
		Orxeta	1	Bélgica	PSOE	35,7 (91,3)	54,2 (55,2)	
		Rojales	3+2*	RU, Suecia y Fr	PP y PSOE	76,3 (85,2)	22,7 (23,4)	
		San Fulgencio	3	RU	Agrupación, Indpnd. y PSOE	77,6 (91,7)	38,8 (39,4)	
		Teulada	2	RU y Francia	Indpnd. y PP	66,5 (76,0)	48,3 (51,6)	
		Vall de Gallinera	1	RU	PP	21,5 (68,5)	30,2 (37,6)	
		Vall de Laguar, la	1	Francia	PP	17,6 (82,2)	47,1 (47,5)	
	Castellón		Cervera del Maestre	1	Francia	PSOE	17,7 (51,9)	57,8 (55,4)
	Valencia		Terrateig	1	RU	Indpnd.	19,7 (58,5)	27,3 (38,9)
		Tuéjar	1	Rumanía	PP	5 (48,4)	4,5 (6,7)	

Canarias	Las Palmas	Betancuria	1	Alemania	CC-PNC-CCN	17,3 (90,3)	50 (49)
		Pájara	1	Alemania	PSOE	43,9 (50,1)	18,3 (18,2)
		Teguise	1	RU	PP	24,9 (75,1)	16,7 (17,8)
		Tías	1	Austria	PSOE	45,8 (64,4)	13,7 (14,9)
	Sta. Cruz de Tenerife	Santiago del Teide	1	RU	PP	52,4 (84,4)	15,8 (16,0)
C.-La M.	Albacete	Ayna	1	Francia	PSOE	2,5 (40,0)	37,5 (85,7)
Castilla y León	Ávila	El Arenal	1	Francia	PP	6,6 (20,0)	32,8 (71,4)
		Burgos	Quintanar de la Sierra	1	Alemania	PSOE	12,7 (5,9)
	Villaverde-Mogina		1	Bulgaria	PSOE	7,3 (100)	100,0 (100,0)
	León	Villaquejida	1	RU	Indpnd.	3,5 (2,9)	9,1 (100,0)
	Salamanca	Rollán	1	Francia	PP	3,8 (17,6)	****
	Segovia	Corral de Ayllón	1	RU	PSOE	13,4 (9,1)	14,3 (100,0)
		Fresno de la Fuente	1	Portugal	PP	30,6 (79,4)	73,9 (71,4)
		Lastrilla, La	1	Polonia	PP	11,1 (45,6)	20,3 (23,4)
		Losa, La	1	Italia	PP	5,0 (33,3)	44,4 (83,3)
	Soria	Burgo de Osma	1	Alemania	PP	9,0 (13,7)	39,9 (61,1)
		Espeja de San Marcelino	1	Perú	PP	4 (0)*****	12,5
		Langa de Duero	1	Rumanía	PP	15,7 (77,5)	50,0 (50,0)
		Sta. M. <sup>a</sup> de las Hoyas	1	Francia	PP	0,7 (100)	100,0 (100,0)
	Valladolid	Santervás de Campos	1	Bulgaria	PP	7,9 (100)	33,3 (33,3)

Cataluña	Barcelona	Cabrils	1	Alemania	PSOE	9,8 (32,2)	28,3 (35,9)
		Cercs	1	Alemania	Indpnd.	4,2 (40,0)	19,4 (46,2)
		Espunyola, L'	1	Bélgica	ERC-AM	1,5 (50,0)	50,0 (50,0)
	Gerona	Palau-saverdera	2	Alem. y Holanda	CiU	31,9 (71,1)	62,0 (65,0)
		Portbou	1	Francia	CiU	14,3 (70,3)	38,5 (38,7)
		Sant Aniol de Finestres	1	Francia	Indpnd.	9,6 (54,5)	31,3 (33,3)
		Sant Climent Sescebes	1	Francia	CiU	12,7 (23,2)	19,0 (50,0)
		Sant Martí de Llémena	1	Holanda	Indpnd.	6,6 (43,6)	60,0 (75,0)
	Lérida	Alfés	1	Bélgica	ERC-AM	8,5 (3,6)	37,5 (100,0)
		Verdú	1	Rumanía	Indpnd.	8,3 (33,7)	63,4 (79,2)
	Tarragona	Calafell	1	Italia	PSOE	19,5 (18,3)	14,1 (22,2)
		Catllar, El	1	Italia	ICV-EUIA-E	7,3 (28,9)	23,5 (34,7)
		Masroig, El	1	Francia	Indpnd.	21,0 (9,3)	19,7 (54,5)
		Puigpelat	1	Bélgica	Indpnd.	6,5 (16,7)	26,3 (40,0)
	Extrem.	Cáceres	Vegaviana	1	Portugal	PP-EU	1,9 (75,0)
Villanueva de la Vera			1	Francia	Indpnd.	6,8 (45,1)	21,4 (18,2)
Galicia	Orense	Laza	1	RU	BNG	1,1 (58,8)	17,6 (30,0)
Balears	Balears	Andratx	1	Francia	Indpnd.	35,1 (72,6)	22,7 (25,7)
		Calviá	2	Alem. y RU	PSOE y PP	36,7 (69,9)	26,9 (29,5)
		Estellencs	1	Italia	PSOE	24,6 (73,7)	24,7 (24,3)
		Migjorn Gran, Es	1	RU	PP	17,0 (58,5)	14,1 (20,4)
La Rioja	La Rioja	Briñas	1	Italia	PP	5,2 (76,9)	*****

País V.	Vizcaya	Bedia	1	Francia	Bildu-EA	3,6 (20,0)	23,8 (71,4)
	Guipúzcoa	Hondarribia	1	Francia	Bildu-EA	5,8 (26,8)	18,5 (33,2)
Asturias	Asturias	Cudillero	1	Alemania	PP	4,1 (16,7)	10,0 (20,0)

Fuente: INE (Padrón 2011) y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (a 24 de marzo, 2014). Elaboración propia.

\* La suma hace referencia al número de concejales extranjeros elegidos por cada candidatura electoral y en el orden en que estas se presentan en la columna correspondiente.

\*\* El orden de países coincide con el de formaciones políticas siempre que coincidan el número de unos y otras.

\*\*\* Porcentaje de extranjeros empadronados (Padrón 2011) en relación con la población total de cada municipio. Entre paréntesis, porcentaje que representan los UE15ni o UE+12, según corresponda a cada nacionalidad, en relación con el total de extranjeros de cada municipio.

\*\*\*\* Movilización electoral o porcentaje de residentes inscritos en el CERE 2011 respecto del total de extranjeros mayores de edad que por su nacionalidad podrían haberse registrado para votar en cada municipio. Entre paréntesis, porcentaje que representan los UE15ni o UE+12, según corresponda a cada nacionalidad, en relación con el total de extranjeros de cada municipio.

\*\*\*\*\* Según la información facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, uno de los ediles de Rollán y otro de Briñas era extranjero. Según el INE, sin embargo, ningún extranjero se inscribió en el CERE de estos municipios.

\*\*\*\*\* En el caso de la concejala peruana, se indica entre paréntesis el porcentaje que representan los extracomunitarios. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la computa como extranjera, no así el INE. De acuerdo con el Padrón 2011, no hay ningún residente extracomunitario registrado en Espeja de San Marcelino. De acuerdo con el CERE, solo hay un residente registrado, y es de Portugal.

No ha de olvidarse que hablamos de 82 municipios de un total de 8.116. Ello relativiza la importancia del efecto tanto del tamaño de los municipios como de la concentración de extranjeros. Apenas hay ediles en el 1,2% de los municipios de entre 250 y 2.500 habitantes, y el dígito tan solo se eleva al 1,5% entre las localidades con más de 2.500 y menos de 25.000. Por otra parte, solo 28 de los 82 municipios con representación extranjera superan el umbral de polarización del 20% (*v. supra*). Sin embargo, habiendo en España 33 municipios con un mínimo del 50% de su población extranjera, en un tercio de ellos (11) hay concejales foráneos. La proporción disminuye al disminuir la población extranjera, de tal manera que, de los 82 municipios en que representa ésta un mínimo del 40% de su población total, solo en 16 (19,5%) hay ediles extranjeros. Con un 30% mínimo de población extranjera (182 municipios), el porcentaje de municipios en cuestión (25) pasa a ser 14%.

No obstante la importancia que ello le confiere a la concentración de extranjeros como factor explicativo de la elección de concejales asimismo extranjeros, y teniendo claro

que no hay predeterminación alguna al respecto, sí cabe deducir de las siglas por las que ostentan representación la mayoría, que su elección no responde al voto comunitarista, sino al de integración: son candidatos que se presentan en listas conjuntas de españoles y foráneos y que a ambos colectivos se dirigen como si de una única comunidad se tratara, sin intereses distintos ni enfrentados, sin líneas de fractura adicionales a las tradicionales del sistema y de los subsistemas de partidos en España<sup>68</sup>.

Se constata asimismo una mayor movilización electoral sobre censo en estos municipios que en el conjunto nacional. Según se indicaba más arriba, la inscripción electoral en España para las municipales de 2011 fue del 16%. La media de los 82 municipios con representantes foráneos fue del 33%<sup>69</sup>, y se elevaba al 43%<sup>70</sup> entre los UE15ni en los 73 municipios con representantes de ese colectivo y al 43,5%<sup>71</sup> entre los UE+12 en las ocho localidades correspondientes. Tal y como puede observarse asimismo en la tabla 8, salvo en ocho de los 82 municipios, la movilización electoral de la comunidad UE15ni o UE+12 es siempre igual o superior a la de los extranjeros en su conjunto allí donde el candidato foráneo electo pertenece a esa comunidad. Se confirma de esta manera que la movilización electoral foránea es mayor allí donde los candidatos extranjeros salen elegidos, mayor aun, por otra parte, entre los residentes de su misma comunidad identitaria.

Los datos no son concluyentes: la tasa de inscripción de los residentes UE27ni en el CERE fue mayor en 2011 que en 2007 en el 41% de los 2.636 municipios de las 7CCAA, el mismo porcentaje que entre los UE15ni. La diferencia con lo computado en los 57 municipios 7CCAA con ediles electos en 2011 es de apenas unas décimas. Esto es, la presencia de los candidatos finalmente electos no parece haber sido un factor movilizador del voto en 2011 respecto de 2007. De esta forma, la inclusión de candidatos extranjeros podría estar actuando más como canalizador partidista (cuestión de la que nos ocupamos a continuación) que como dinamizador del voto foráneo. Para calibrar la verdadera incidencia de los candidatos extranjeros en la movilización de sus iguales deberíamos saber cuáles son estos candidatos (cuántos se presentaron), y no solo quiénes o cuántos de ellos

<sup>68</sup> Vid. I. LAGO y J. R. MONTERO, «La nacionalización del sistema de partidos en España: Algunos determinantes, algunas consecuencias», en J.R. MONTERO e I. LAGO (eds.), *Elecciones generales 2008*, CIS, Madrid, 2010, pp. 365-408; P. OÑATE y F.A. OCAÑA, «Las elecciones autonómicas de 2007 y los sistemas de partidos autonómicos en la España multinivel», en F. PALLARÉS (ed.), *Elecciones autonómicas y municipales de 2007 en perspectiva multinivel*, CIS, Madrid, 2008, pp. 133-164; I. DELGADO, «Partidos y sistema de partidos, 1977-2000», en M. ALCÁNTARA y A. MARTÍNEZ (eds.), *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 381-422.

<sup>69</sup> Mediana: 30,4%.

<sup>70</sup> Mediana: 39,9%.

<sup>71</sup> Mediana: 38,1%.

resultaron finalmente electos, así como deberíamos poder descartar que ya en 2007 se presentaran candidatos foráneos.

### 3. Nivel de seguridad de las candidaturas de integración

En efecto, son más los candidatos que se presentan, si bien lo hacen en listas que no obtienen representación o en puestos de listas que sí consiguen escaño pero por los que no son ellos los elegidos. Al margen de la motivación individual por la que los propios extranjeros se implican políticamente hasta ese grado, las formaciones políticas podrían estar instrumentalizando el carácter foráneo de tales candidatos; esto es: podrían estar optando estratégicamente por atraer el voto extranjero mediante la inclusión de candidatos asimismo extranjeros en sus listas. Acabamos de comprobar que la movilización fue mayor en los municipios donde, habiendo candidatos extranjeros, estos resultaron electos. Por otra parte, Morales *et al.* han comprobado que la orientación partidista de los inmigrantes extracomunitarios no está condicionada por cuestiones ideológicas, sino más bien por las estrategias partidistas y por los contextos locales<sup>72</sup>. Y, en un análisis sobre la corrupción política y la movilización electoral de los extranjeros en las municipales de 2007, se ha constatado que, así como la presencia de candidatos extranjeros incentivó su movilización electoral, su ausencia la desincentivó<sup>73</sup>.

De manera complementaria<sup>74</sup>, la movilización fue mayor en los comicios de 2007 que en los de 2003 si los candidatos estaban en los cinco primeros puestos de una o más listas electorales, y devino desmovilización si tan solo aparecían en puestos por encima del décimo, suplentes incluidos. En fin, un estudio centrado en los retirados europeos (jubilados extranjeros de más de 50 años y residentes en España) ha demostrado que este sector de la población se muestra mayoritariamente a favor de las candidaturas que incorporan extranjeros en sus listas, siempre que estas no respondan a una lógica comunitarista<sup>75</sup>. Esto es, la inclusión de extranjeros en las listas puede resultar funcional tanto para los partidos, por la mejora de sus expectativas de voto y con independencia de su orientación ideológica, como para la participación de los inmigrantes, y, así, para una mayor integración de los mismos<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> L. MORALES *et al.*, «La participación política de los inmigrantes en Barcelona y Madrid: Comportamiento electoral y acción política», en D. MOYA y A. VIÑAS (eds.), *Sufragio y participación... cit.*, esp. 4.a y pp. 554-555.

<sup>73</sup> R. DURÁN, «Residentes extranjeros...» *cit.*, esp. tabla 9.

<sup>74</sup> R. DURÁN, «Residentes extranjeros...» *cit.*

<sup>75</sup> R. DURÁN, «Corrupción política y movilización electoral de los gerontoinmigrantes europeos en las municipales de 2007», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, núm. 12, 2013, esp. tabla 11.

<sup>76</sup> Obviamente, existe el riesgo de que ediles extranjeros elegidos por listas de integración no respondan a intereses generales, sino particulares. En tal caso, no estaríamos hablando ya de la dicotomía *etnos*

Ahora bien, en relación con el derecho de sufragio pasivo como mecanismo de integración, ¿aspiraban a tener representación foránea las candidaturas por las que concurrían los extranjeros finalmente electos, o su elección fue fruto imprevisible de la distribución de los votos? Por otra parte, antes hemos visto que los dos grandes partidos de ámbito nacional fueron los que más ediles extranjeros consiguieron, pero también es cierto que fueron los más votados tanto en nuestros 82 municipios como en el conjunto nacional. ¿Hay diferencias entre partidos en cuanto a la colocación de candidatos extranjeros en sus listas?

A esas posiciones con más posibilidades de elección se las denomina en la literatura «seguras» o «de seguridad». A partir de Hennl y Kaiser<sup>77</sup>, Pérez-Nievas *et al.* definen como segura aquella posición del candidato inmigrante en la lista electoral que es menor o igual a la media entre el número de escaños que el partido en cuestión obtuvo en las elecciones previas y en las elecciones objeto de estudio<sup>78</sup>. La media entre el resultado electoral de unas y otras elecciones constituye, pues, «un buen indicador del resultado electoral que anticipan los partidos en una determinada elección»<sup>79</sup>. En el caso de nuestros 82 municipios, el 66% de los concejales fueron en posiciones de seguridad<sup>80</sup>. A ellos habría que añadir los ocho concejales que hemos excluido de la gráfica 3 por no haberse presentado su candidatura en las elecciones de 2007; siete de los ocho iban en una de las cuatro primeras posiciones de su lista electoral.

(candidaturas comunitaristas) *vs.* *demos* (candidaturas de integración), sino de ejercicio clientelar del poder o de sometimiento a o representación de grupos de interés. En otras palabras, el objeto de estudio ya no sería la extensión del derecho de sufragio y la integración de los inmigrantes, sino la moral pública desplegada por los partidos y/o representantes en cuestión, aspectos ambos relativos a la calidad de la democracia. Ilustrativo de ello bien podrían ser los ediles electos en 2011 por candidaturas de las que formaron parte por su militancia en una organización de extranjeros afectados por sentencias judiciales de demolición de sus viviendas (SOHA). De otra organización con amplio eco mediático (AUAN) salieron también candidatos, por distintas formaciones políticas, para las municipales de 2015. De resultas de estas elecciones, el belga Mario Blancke, portavoz y miembro fundador de SOHA, fue nombrado alcalde de Alcaucín (Málaga) una vez elegido concejal por Ciudadanos. Pueden seguirse las noticias periodísticas en los boletines de prensa del Observatorio Europeo de Gerontomigraciones (<http://www.gerontomigracion.uma.es/>).

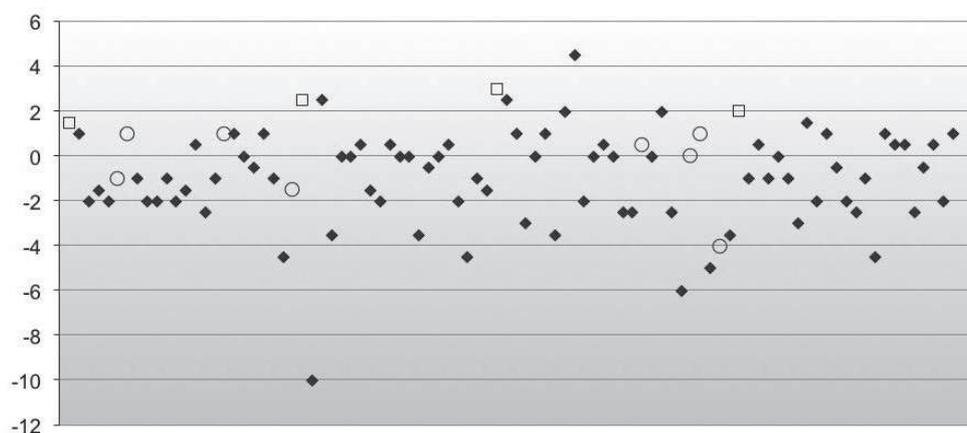
<sup>77</sup> A. HENNL y A. KAISER, «Ticket-balancing...» *cit.*

<sup>78</sup> S. PÉREZ-NIEVAS *et al.*, *La representación... cit.*, p. 50.

<sup>79</sup> *Ídem.*

<sup>80</sup> En la gráfica 3, con valores  $\geq 0$ .

Gráfica 3  
**Posiciones de seguridad de los candidatos extranjeros electos**  
**(España, municipales 2011 *vis-à-vis* 2007)\***



Fuentes: Ministerio del Interior (datos electorales, en <http://www.infoelectoral.interior.es/min/> [fecha de consulta: 17-02-2016]), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (listado de ediles extranjeros a 24 de marzo, 2014) y Boletines Provinciales en que se publicaron las respectivas relaciones de candidaturas proclamadas a las elecciones locales de 2011. Elaboración propia.

\* Los puntos en la gráfica son la posición de cada concejal extranjero en su lista electoral, de seguridad ( $\leq 0$ ) o no ( $> 0$ ). Resultan de la fórmula:  $((N \text{ ediles de la candidatura elegidos en } 2007 + \text{en } 2011) / 2) - N$  posición del concejal extranjero en la lista por la que salió elegido. Los cuadrados huecos son las posiciones de los concejales que no obtuvieron escaño como resultado directo de la elección, sino por sustitución durante la legislatura de un candidato mejor situado en la lista de su formación. Los círculos huecos son las posiciones de los segundos ediles extranjeros de una misma candidatura.

Por otra parte, aun fuera del nivel de seguridad, la mayoría de los concejales que iban en posiciones con pocas posibilidades de elección estaban por debajo del nivel 2. En el mismo sentido, cuatro de esos concejales fueron el segundo candidato extranjero electo. Aunque parece reforzarse la hipótesis, no podemos afirmar que los partidos coloquen estratégicamente a los candidatos extranjeros para que resulten elegidos y/o atraigan votos asimismo foráneos, de integración, pero sí cabe deducir de los datos, en sentido contrario, que es más probable que salgan elegidos estos candidatos si van en posiciones de seguridad o próximas a estas.

Según veíamos anteriormente, el PP es la formación política con mayor representación foránea. También es la que en mayor medida sitúa a sus candidatos extranjeros en posiciones de seguridad. La diferencia respecto de las demás formaciones políticas, no obstante, es menor, casi testimonial. Frente al 67,5% de los ediles extranjeros del PP que

iban en posiciones seguras, es el caso del 67% tanto de los del PSOE como de las candidaturas independientes y de las demás candidaturas (nacionalistas o regionalistas y/o de izquierda). En el caso de CiU, considerada aisladamente, al margen de estas últimas, solo dos de sus cuatro ediles extranjeros iban en puestos con posibilidades de elección.

A diferencia de lo que parece estar ocurriendo con la inclusión de nacionalizados españoles en las listas municipales<sup>81</sup>, se constata que en España la estrategia de los partidos políticos por contar con representación extranjera y/o atraer a los votantes foráneos es independiente de la ideología. La estrategia incluyente de las formaciones políticas también es indiferente a que los candidatos fueran de nacionalidad UE15 o UE+12<sup>82</sup>. En espera de ver si se consolidan las conclusiones con las municipales de 2015, es lo que se deduce de la evidencia empírica. Al respecto de lo que pudieran aportar futuras investigaciones, dado que el PP es la formación política con más representantes foráneos de resultados de las elecciones de 2011, está por ver si se debe a que presentara más listas con candidatos extranjeros o si fue por haber sido el partido más votado en aquellos comicios. De hecho, fue el partido más votado en 39 de los 82 municipios con ediles extranjeros, y en 27 de esos 39 fueron elegidos concejales del PP, esto es, iban en posiciones por las que obtuvieron representación. De manera complementaria, fue el segundo partido más votado en 17 de los 82 municipios, y en 9 de aquellos consiguió el PP representación foránea.

## VI. CONCLUSIONES

Los inmigrantes naturalizados participan electoralmente en menor medida que sus conciudadanos autóctonos<sup>83</sup>. Según González-Ferrer, que sintetiza la diferencia en 15 puntos porcentuales<sup>84</sup>, así es con independencia del perfil sociodemográfico, la orientación política, la experiencia migratoria, el capital social, la religiosidad y el contexto institucional de los nacionalizados<sup>85</sup>. Ha comprobado asimismo que, afectando el tiempo de residencia, lo hace de manera muy lenta. La evidencia empírica de nuestro estudio, relativa a las elecciones municipales españolas de 2011 y a la movilización de los residentes extranjeros, de los inmigrantes propiamente dichos, confirma que esta es sensiblemente inferior a la participación tanto de los autóctonos como de quienes han adquirido la nacionalidad española, y ello con independencia de que la diferencia entre la participación electoral

<sup>81</sup> S. PÉREZ-NIEVAS *et al.*, *La representación... cit.*, p. 69.

<sup>82</sup> Cinco de los ocho candidatos UE+12 iban en posiciones seguras.

<sup>83</sup> A.M. MESSINA, *The logics and politics... cit.*

<sup>84</sup> A. GONZÁLEZ-FERRER, «The electoral participation of naturalized immigrants in ten European cities», en L. MORALES y M. GIUGNI (eds.), *Social capital... cit.*, tabla 4.2.

<sup>85</sup> A. GONZÁLEZ-FERRER, «The electoral participation...» *cit.*, esp. p. 84.

de unos y otros en Madrid y Barcelona, las ciudades españolas del estudio de González-Ferrer, es superior a la del conjunto de ciudades europeas analizadas<sup>86</sup>.

Se confirma igualmente ( $H_7$ ) que los residentes extranjeros comunitarios se inscribieron en el censo electoral para poder ejercer el derecho de sufragio en mayor medida que los extracomunitarios, de la misma manera que ( $H_2$ ) el índice de movilización de los UE+12 (14%) fue inferior al de los UE15ni (27%) pero superior al de los extracomunitarios (6%). Se trata de conclusiones que podrían verse alteradas en las municipales de 2015, las terceras en las que han podido participar los residentes UE+12, las segundas para los extracomunitarios, hispanohablantes la mayoría de ellos.

El análisis estadístico confirma igualmente la relación entre tamaño del municipio y movilización electoral de los extranjeros residentes, si bien no se confirma que la movilización electoral sea mayor cuanto menor es el tamaño de un municipio ( $H_4$ ); se comprueba, por el contrario, que los índices de movilización tienden a ser tanto más extremos (por debajo del 6% o por encima del 25%) cuanto más pequeños son los municipios, mientras que tienden a índices entre el 6% y el 25% de movilización en los municipios de más de 1.000 habitantes. La probabilidad de que los extranjeros se movilicen electoralmente es mayor, no obstante, en relación con el tamaño relativo de la propia población inmigrante, esto es, en relación con su concentración en los municipios donde residen ( $H_3$ ). Pese a la elevada (y generalizada) abstención entre la población foránea con derecho de voto, cabe prever un aumento de su participación allí donde crezca la población extranjera en general y, sobre todo, la de su comunidad de referencia (UE15ni, UE12 o demás extracomunitarios). Se constata, asimismo, que tanto más previsible es el aumento de su participación si esta población crece en términos relativos, y no solo absolutos.

En relación con el efecto político-institucional de la participación electoral, se confirma que son pocos los municipios en que el electorado potencial de extranjeros tiene una presencia suficiente como para haber podido añadir una línea de fractura más a las tradicionales del subsistema de partidos consolidado en tales localidades ( $H_5$ ). En otros términos, la capacidad de los extranjeros residentes para convertir un eventual voto comunitarista en representación es muy limitada, mayor entre los UE15ni (134 municipios) que entre los UE+12 (63 localidades), habiendo un único municipio en el que los demás extracomunitarios empadronados superaban la barrera electoral y el umbral de la Directiva 94/80/EC. Es el caso de Benitachell, por ejemplo, localidad alicantina donde el Partido Independiente Democrático de Benitachell obtuvo un edil de los 11 aparentemente extranjeros que se presentaban en una lista de 13 candidatos<sup>87</sup>. Apenas se detectan

<sup>86</sup> El estudio forma parte de un proyecto colectivo (L. MORALES y M. GIUGNI, eds., *Social capital... cit.*).

<sup>87</sup> Deducimos la foraneidad de los candidatos titulares de sus nombres y apellidos. Se enumeran a continuación por orden de aparición en la lista electoral: Hannelore Rheindorf, Dirk Rheindorf, Rosaline



candidaturas de esta naturaleza en el conjunto nacional, y el PP, por ejemplo, también presentó en Benitachell candidatos aparentemente extranjeros, cinco, siendo dos en su caso los que consiguieron representación.

Ciertamente, sí que se constata en mayor medida la inclusión de candidatos extranjeros en las listas de los partidos tradicionales del sistema político español, considerados también los independientes o estrictamente municipales. Por lo pronto, pues, se están dando más las candidaturas de integración que las comunitaristas. En relación con la  $H_6$ , se confirma que la movilización electoral foránea sobre censo allí donde los candidatos extranjeros obtienen representación es mayor que en el conjunto nacional, de la misma forma que tal movilización tiende a ser mayor entre los extranjeros de la misma comunidad identitaria (UE15ni o UE+12) que los candidatos foráneos electos. Como hemos visto, la conclusión ha de ser matizada habida cuenta de que no se constata una mayor movilización sobre censo en los municipios con ediles en 2011 comparando los datos de esas elecciones con los de 2007. En todo caso, sí se constata que los candidatos extranjeros finalmente electos iban en posiciones de seguridad (la mayoría, dos terceras partes) o próximas a ellas; esto es: se confirma que los extranjeros que finalmente obtuvieron representación iban en puestos de previsible elección, lo que permite pensar en intencionalidad (y acierto) por parte de las formaciones políticas ( $H_7$ ). En todo caso, si bien no hemos podido confirmar que la presencia de candidatos extranjeros haga más probable la movilización del electorado asimismo foráneo, sí es tanto más probable que salgan elegidos si tales candidatos van en posiciones de seguridad o próximas.

Todo ello, por otra parte, con independencia del punto en que se ubicaran las candidaturas en los ejes izquierda-derecha y centro-periferia, como con independencia de que fuesen candidaturas de ámbito estrictamente municipal o de carácter supramunicipal, nacional incluso. Esto es: en línea con la  $H_8$ , la ideología (tanto en sentido amplio como en el relativo estrictamente al eje izquierda-derecha) no parece ser un factor explicativo del carácter incluyente o excluyente de las formaciones políticas, al menos, en los municipios en que resultaron electos candidatos extranjeros. Ahora bien, dado que el PP es la formación política con más de estos representantes, está por ver si se debe a que presentara más listas con candidatos foráneos o si fue por haber sido el partido más votado en aquellos comicios. Queda planteado el interrogante para futuras investigaciones, incluidas en ellas las elecciones de 2015. En todo caso, los ediles electos del PP no iban en posiciones de seguridad en mayor medida que los de las demás formaciones políticas.

La integración política dista de ser un logro alcanzado. Si escasa es la movilización electoral, incluso decreciente en 2011 respecto de 2007, menor es aún la representación

---

Edith Ollier, Manfred Rossler, Carole Ann Thorn, Carole Anne McNelliey, Barbara Rosa Pauline Bruder, Peter Kerst, Harald Kerper e Isabella Romeri.

(descriptiva) de los residentes extranjeros, aunque esta venga de la mano de listas de integración; esto es: mayor es la infrarrepresentación de los mismos si comparamos los porcentajes de concejales extranjeros (y previsiblemente de candidatos) con los porcentajes de extranjeros respecto de la población total, cualesquiera que sean los territorios de referencia. Ciertamente, ha aumentado el número de concejales extranjeros y se ha avanzado en la integración al extender el derecho de sufragio a nuevas nacionalidades, pero los residentes extranjeros no tienen derecho de sufragio en las elecciones supramunicipales, los extracomunitarios que pueden votar en las municipales quedan excluidos del derecho de sufragio pasivo, y, aparte de tener que superar barreras institucionales adicionales, no forman parte de ellos ninguna mayoría musulmana; de manera destacada, quedan excluidos los marroquíes, segunda comunidad inmigrante en España.

Cualquiera que sea su nacionalidad, los residentes extranjeros son tenidos en consideración a la hora de determinar el número de diputados y concejales que se han de elegir en cada distrito electoral, pero ni siquiera en las elecciones municipales pueden todos ellos ser parte activa del proceso político. En el caso de la comunidad arabomusulmana es tanto más relevante habida cuenta de que, como indica Schain<sup>88</sup> apoyándose en Habermas<sup>89</sup>, puede estar cobrando fuerza en Europa una concepción esencialista de la identidad europea. Definida la cultura sobre todo o en última instancia por la religión (la cultura europea en tanto que judeocristiana), se estaría dificultando la integración de los inmigrantes en general y de los musulmanes en particular. Postergar en España la extensión del derecho de sufragio al *nos-otros* arabomusulmán<sup>90</sup> podría redundar en beneficio del voto y las listas comunitaristas y en contra del voto y las listas de integración.

<sup>88</sup> M. A. SCHAIN, «Prospects for...», *cit.*, pp. 128-130.

<sup>89</sup> J. HABERMAS, «Leadership and *Leitkultur*», *The New York Times*, 29 de octubre, 2010, p. 31.

<sup>90</sup> Tomo prestado el sugerente «*nos-otros*», la forma como Mayor Zaragoza se ha referido al *otro nosotros* que son los inmigrantes (v. *v.gr.* «Nos-otros (We - Others)», entrada de 3 de abril, 2012, en su blog <http://federicomayor-eng.blogspot.com.es/>), en oposición al «no-a-otros» que ha formulado Fernando Savater («Lo nuestro», *El País*, 27 de septiembre, 2015, disponible en [http://elpais.com/elpais/2015/09/24/actualidad/1443108688\\_376180.html](http://elpais.com/elpais/2015/09/24/actualidad/1443108688_376180.html) es [fecha de consulta: 17-02-2016]).

**TITLE**

POLITICAL MOBILIZATION AND REPRESENTATION OF IMMIGRANTS IN SPAIN LOCAL ELECTIONS, 2011

**SUMMARY**

I. INTRODUCTION. II. GEOGRAPHY OF A TRANSFORMED SOCIETY. III. EU INDICATORS OF IMMIGRANT INTEGRATION: THE POLITICAL DIMENSION. IV. ELECTORAL MOBILIZATION OF THE OTHER WE (2011 LOCAL ELECTIONS). 1. Aggregate data: immigration and vote in Spain and its provinces. 2. Immigration and vote at the local level. V. COMMUNITARIAN VOTE VERSUS CANDIDATURES OF INTEGRATION. 1. Possibility of a communitarian vote. 2. Candidatures of integration. VI. CONCLUSIONS.

**KEY WORDS**

*Participation; Representation; Immigration; Spain; Local elections.*

**ABSTRACT**

*This paper aims to make a contribution to the empirical study of immigrants' both electoral mobilization and political representation. Immigrants are understood to be foreigners with residence in Spain. The Spanish local elections, held on May 2011, are the case to be studied. Eight hypotheses are tested both regarding explanatory variables such as nationality or size of locality, and addressing concepts such as the electoral security level or the communitarian vs. integration vote. The research draws upon basic data provided by the Spanish National Statistics Institute (responsible for the electoral census and the population register) and by both the «Ministerio del Interior» (responsible for data on electoral participation and results) and by the «Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» (responsible for data on foreign candidates finally elected).*

Fecha de recepción: 08/04/2016

Fecha de aceptación: 25/05/2016