



El derecho al voto de los ciudadanos extracomunitarios en las próximas elecciones municipales españolas de 2011

Alfonso Ortega Giménez

Alfonso Ortega Giménez

Licenciado en Derecho por la Universidad de Alicante (2000) y Máster en Comercio Internacional también por la Universidad de Alicante (2001). En la actualidad es profesor de Derecho internacional privado en la Universidad Miguel Hernández de Elche y subdirector académico del Máster en Comercio Internacional, organizado por la Universidad de Alicante. Es vocal del Observatorio Valenciano de la Inmigración. Asimismo, es consultor de Derecho internacional privado de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y subdirector de la revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Miguel Hernández de Elche (<http://revistasocialesyjuridicas.umh.es>). Ponente habitual en numerosos cursos organizados en España y en el extranjero en materia de Derecho internacional privado, Derecho de la nacionalidad, Derecho de extranjería, Derecho del comercio internacional, Contratación internacional, Gestión de trabajadores expatriados, internet y Derecho y protección de datos, entre otros. Además, es autor de diferentes artículos, notas, reseñas y comentarios relacionados con dichas materias publicados en revistas científicas, técnicas y de divulgación, españolas y extranjeras. Ha participado como coordinador y/o autor en más de una veintena de libros.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Alfonso Ortega Giménez

ISBN: 978-84-92957-57-6

Depósito Legal: M-7471-2011

Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	6
1 Introducción	8
2 El derecho al voto como medio de integración social de los extranjeros en España	12
3 Marco jurídico del derecho al voto de los ciudadanos extranjeros	15
3.1 En el ámbito internacional y la Unión Europea	15
3.2 En España	17
4 El derecho al voto de los ciudadanos extranjeros en Derecho comparado	22
4.1 El derecho al voto de los ciudadanos extranjeros en los Estados miembros de la Unión Europea	22
4.2 El derecho al voto de los ciudadanos extranjeros en terceros Estados	23
5 Antecedentes: la proposición no de ley sobre la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales	25
6 Estado actual de la cuestión y perspectivas de futuro: condiciones para la extensión del derecho al voto en las elecciones municipales a los ciudadanos extracomunitarios en España	27
7 El voto de los ciudadanos extracomunitarios en España como uno de los principales ejes de las próximas elecciones municipales de 2011. El caso de la Comunidad Valenciana y la provincia de Alicante	32
8 Conclusiones y sugerencias de actuación	36
9 Bibliografía	42
10 Índice de Tablas y Gráficos	45

Siglas y abreviaturas

AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
CE	Constitución Española
CERA	Censo Electoral de Residentes Españoles en el Exterior
INE	Instituto Nacional de Estadística
LOREG	Ley Orgánica de Régimen Electoral General
ONU	Organización de las Naciones Unidas

Abstract

The immediate future is clear: the upcoming municipal elections of May 2011 will be the first in which non-EU citizens legally resident in Spain will have the opportunity to participate in the election of municipal representatives. This new situation will pose some interesting consequences: on the one hand, political forces will have to watch his speech on immigration, since the votes that they can win any national angry with the phenomenon of immigration can get lost immigrant groups that vote now, on the other hand, the constitutional restriction of reciprocity, under Article 13.2 of the Spanish Constitution, you configure a dual political status among those foreigners who can vote and those who are not going to do so.

Without doubt, the idea of integrating immigrants into the circle of participation is the core of system integration. However, participation in public life of a country is not the only element that can allow the immigrant integration conditions. The current Spanish panorama drawn between the catalog of rights and freedoms enjoyed by foreigners in Spain the right of public participation: a right that is limited to those who reside legally in our country. It should be an ambitious political effort and include other aspects of the reality of immigration, where voting is structured on a solid foundation for action and not only as an element of a campaign aimed at attracting votes.

Resumen ejecutivo

Con el objetivo claro de alcanzar la cifra de un millón de extracomunitarios con derecho a voto en las futuras elecciones municipales de 2011, el Consejo de Ministros ya ha aprobado la firma de acuerdos para los ciudadanos extracomunitarios procedentes de Colombia, Perú, Argentina, Islandia, Trinidad y Tobago, Ecuador, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Paraguay, Corea del Sur y Nueva Zelanda. También se espera que próximamente se añadan Bolivia, Venezuela y Uruguay, pendientes de los informes internos de sus respectivas administraciones y organismos electorales. La idea es facilitar la integración y participación de los ciudadanos de estos países en sus municipios de residencia.

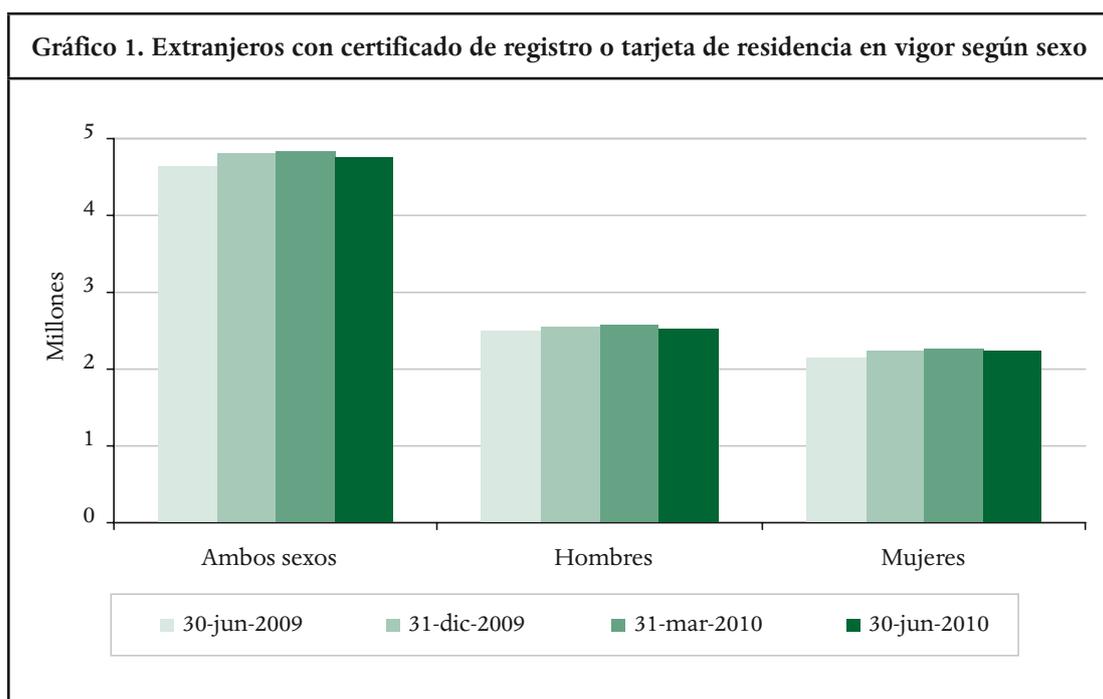
Sin duda, la idea de integrar a los inmigrantes en el círculo de participación ciudadana es el núcleo del sistema de integración. Sin embargo, la participación en la vida pública de un país no es el único elemento que puede situar a un inmigrante en condiciones de integración. El panorama español vigente recoge entre el catálogo de derechos y libertades de los que gozan los extranjeros en España el derecho de participación pública: un derecho cuyo ejercicio queda limitado a aquellos que residen legalmente en nuestro país. Conviene hacer un esfuerzo político ambicioso y abarcar otros aspectos de la realidad de la inmigración, donde el derecho a voto se estructure sobre bases sólidas de actuación y no solo como un elemento más de una campaña electoral dirigida a la captación de votos.

El futuro inmediato es claro: las próximas elecciones municipales de mayo de 2011 serán las primeras en las que los ciudadanos extracomunitarios residentes legales en España van a tener la ocasión de participar en la elección de sus representantes municipales. Esta nueva situación va a plantear algunas interesantes consecuencias: por un lado, las fuerzas políticas van a tener que cuidar su discurso en materia de inmigración, ya que los votos que se puedan ganar entre algunos nacionales enfadados con el fenómeno de la inmigración pueden perderse entre los colectivos de inmigrantes que ahora votan; por otro lado, la restricción constitucional de la reciprocidad, prevista en el artículo 13.2 de la Constitución Española, va a configurar un doble estatus político entre aquellos extranjeros que pueden votar y aquellos otros que no van a poder hacerlo.

De este modo, se hace necesario, después de poner sobre la mesa algunos datos que nos ilustren acerca del referido auge del fenómeno migratorio en España, detenerse a analizar cómo se encuentra regulado el disfrute del derecho al voto en los diversos procesos electorales por parte de los ciudadanos extranjeros residentes en España. Solo habiéndolo hecho será posible extraer algunas conclusiones al respecto y formular algunas sugerencias de actuación. Al hacerlo, tomaremos como horizonte más próximo el de las próximas elecciones municipales del próximo 22 de mayo del 2011.

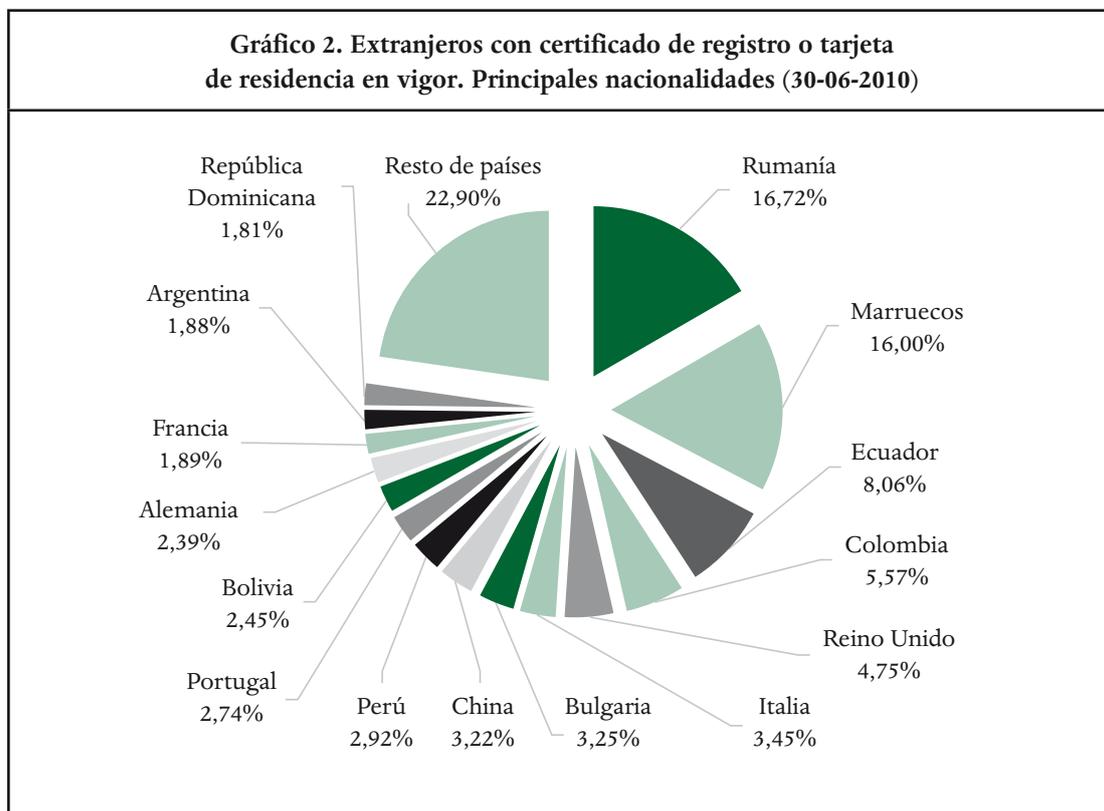
Introducción

Un trabajo sobre el derecho al voto de los ciudadanos extracomunitarios exige hacernos una pregunta de partida: ¿cuál ha sido la evolución del volumen de inmigración en España en los últimos años? En los últimos años el fenómeno de la inmigración en España se ha disparado y hemos visto cómo la realidad supera la ficción, convirtiendo las previsiones oficiales en una magnitud inconmensurable (Gráfico 1). España ha pasado en muy poco tiempo de ser un país de emigrantes a un país de inmigrantes. La población inmigrante hoy día representa más del 12 % de la población total, frente al 2,2 % que representaban en el año 2000. La actual década se inició en 2001 con un crecimiento migratorio anual del 23,8 % y concluye con un crecimiento del 7%.

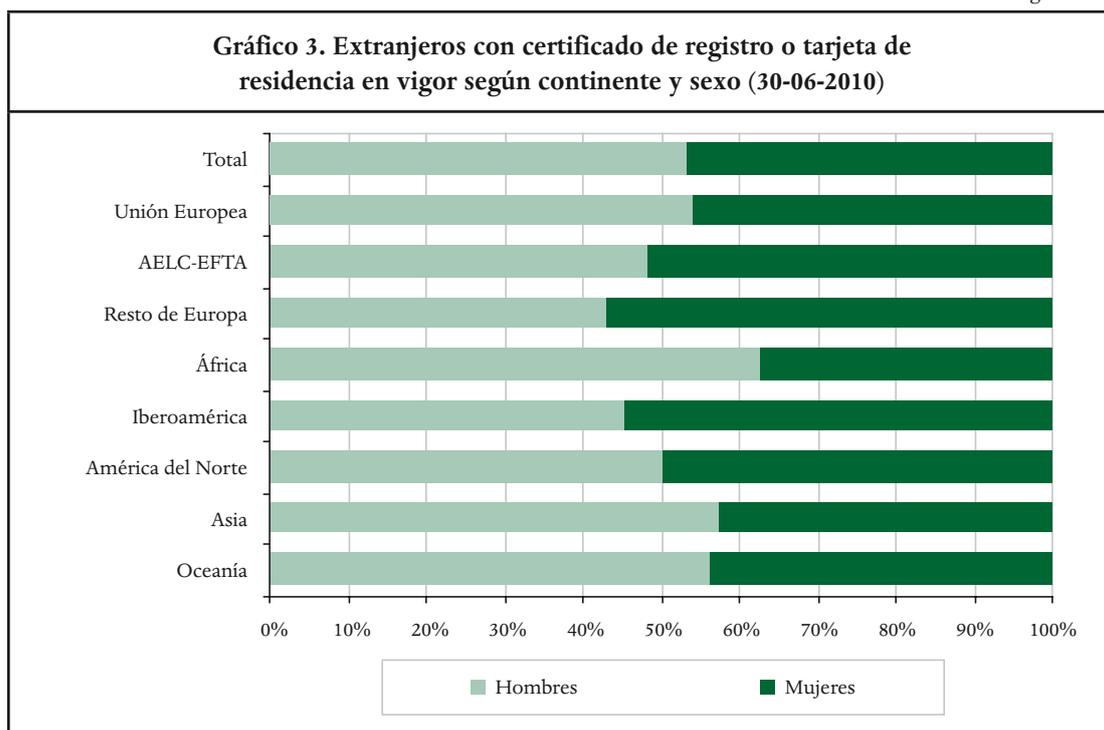


Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración

Según estas previsiones, ¿cuáles son los países y regiones geográficas de origen de los inmigrantes? Los principales países de procedencia de estos nuevos residentes en España son: Rumania, Marruecos, Ecuador, Reino Unido y Colombia, seguidos por Bolivia, Argentina, Alemania, Bulgaria y Perú (Gráficos 2 y 3).

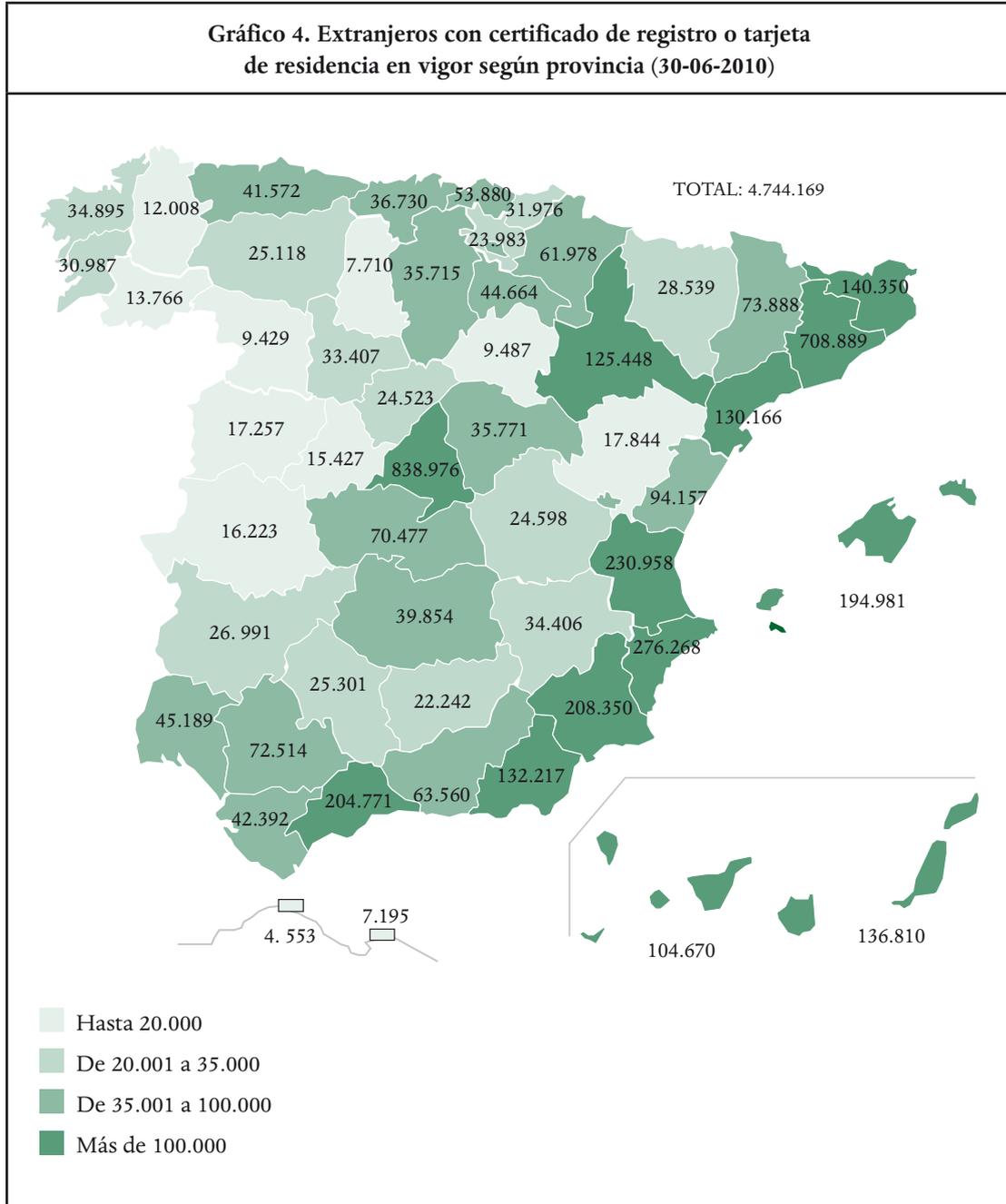


Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración

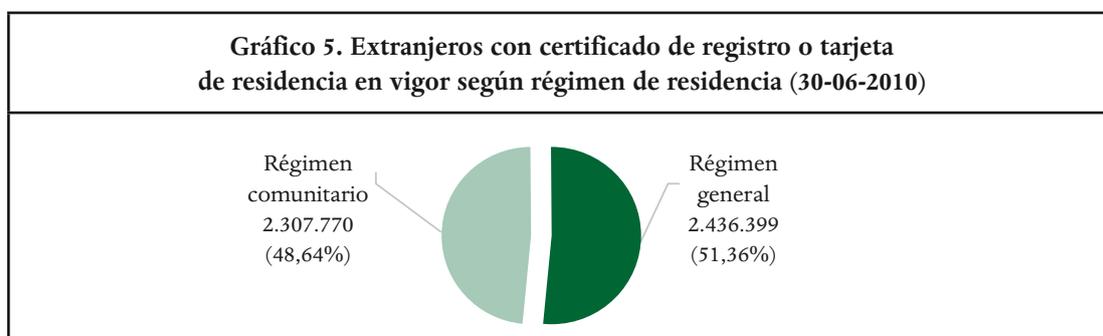
No obstante este crecimiento no ha sido homogéneo en todo el territorio nacional. Las zonas de España dónde se ha asentado la inmigración así lo demuestran: en la actualidad, más del 55 % de la población inmigrante se concentra solo en tres Comunidades Autónomas: Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana.



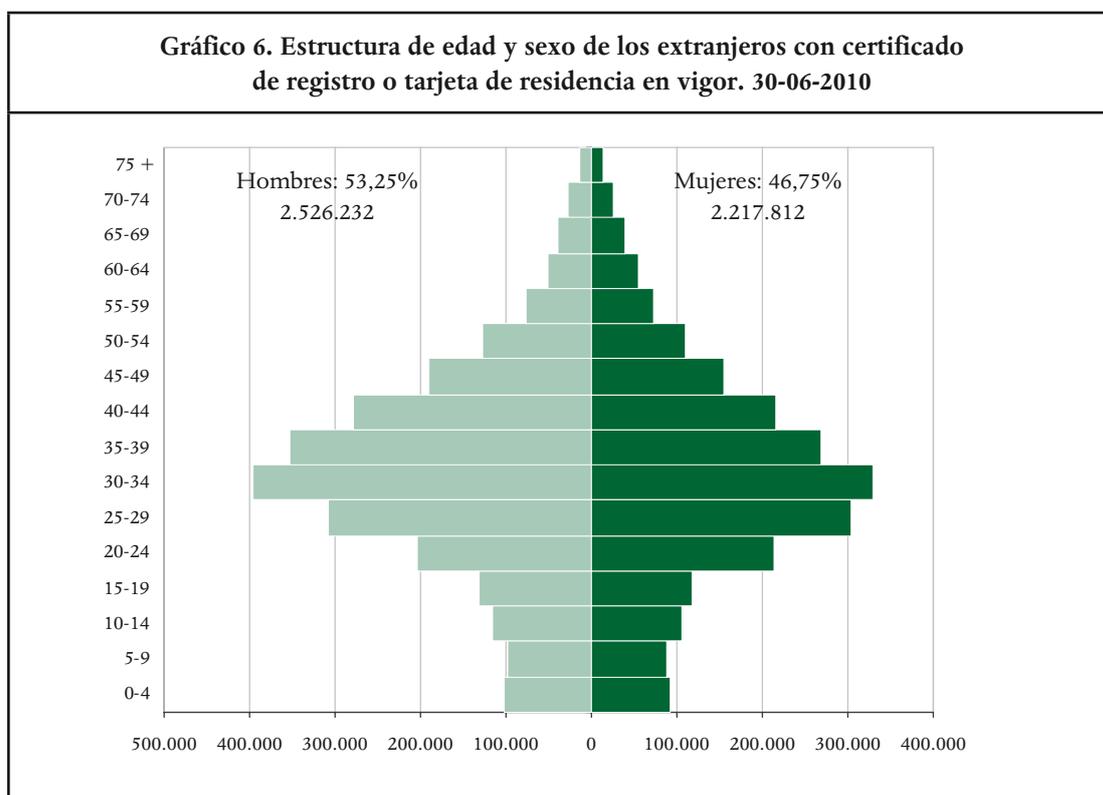
Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración

Ahora bien, España, que durante la etapa de bonanza económica era el país de la Unión Europea que mayor número de inmigrantes recibía, se ha convertido ahora en el segundo Estado miembro donde más ha caído la inmigración tras la crisis financiera y la recesión, según los últimos datos demográficos publicados por la Oficina Estadística comunitaria, Eurostat. En términos relativos, solo Malta, otro de los países receptores tradicionales de inmigración, experimenta una caída superior.

Pese a este descenso, la población española aumentó en 2009 en 161.000 habitantes, cifra que representa una tasa del 3,5 por 1.000, hasta situarse en 45,989 millones de habitantes el 1 de enero de 2010. No obstante, el crecimiento fue muy inferior al de 2008, cuando se registró una tasa del 12 por 1.000, o al de 2000, con una tasa del 10,6 por 1.000. Más del 12% de dicha población es extranjera, siendo el 48,64% ciudadanos comunitarios y el 51,36% ciudadanos extracomunitarios, a 30 de junio de 2010 (Gráficos 5 y 6).



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración

El derecho al voto como medio de integración social de los extranjeros en España

La condición de extranjero se ha venido definiendo tradicionalmente de una forma bastante simple, por oposición al concepto de nacional. Así se refleja en el artículo 1.1 de la Ley de Extranjería, al señalar que “se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española”. De este modo, son “extranjerías” todas aquellas personas que poseen la nacionalidad de un país distinto a España. Ahora bien, esto es una verdad a medias, pues la cuestión no es tan sencilla como parece, ya que “carecer de la nacionalidad española” y “ser extranjero” no son términos idénticos *stricto sensu* en cuanto al contenido de su estatuto jurídico.

Por el lugar de procedencia, podemos afirmar que unos son extranjeros en términos generales. Se consideran extracomunitarias aquellas personas que no sean nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o de los países de la AELC, mientras que otros sí lo son, pero cualificados por su origen. Es decir, se consideran comunitarios aquellos sujetos que no son españoles, pero sí pertenecen en cambio a un Estado miembro de la Unión Europea o, por extensión, a un Estado de la AELC, o del Espacio Económico Europeo y la Confederación Suiza. Por esta razón, el número 2 del artículo 1 de la Ley de Extranjería hace la salvedad de que “lo dispuesto en esta Ley se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales y en los Tratados internacionales en los que España sea parte” (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, y por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social).

La referida Ley de Extranjería recoge entre el catálogo de derechos y libertades de los que gozan los extranjeros en España el derecho de participación pública. Este derecho queda limitado a aquellos que residen legalmente en nuestro país. Según el artículo 6 de la Ley de Extranjería, “los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución,

en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley”. Sin embargo, el derecho de sufragio constituye una de las promesas incumplidas en el Estado constitucional español (Alarcón Requejo, 2009:46).

Una sociedad democrática es aquella que escucha y hace partícipe de la misma al conjunto de sus ciudadanos. No obstante, este derecho, que viene recogido en nuestra Constitución Española en su artículo 13.2, excluye explícitamente a los inmigrantes, salvo en los casos en que se establezca por tratado o cuando la ley atiende al principio de reciprocidad. Esta exclusión no afecta a los residentes nacionales de un Estado miembro de la UE. Los ciudadanos de la UE tienen derecho a votar en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, desde la aprobación del Tratado de Maastricht de 1992. Por lo tanto, a pesar del elevado número de ciudadanos no nacionales residentes en nuestro Estado, su importancia es mucho más relativa en lo concerniente a su participación en las elecciones. El derecho al voto se articula en torno a la existencia de tratados internacionales y al principio de reciprocidad, lo cual implica que se reconozca el mismo derecho a los ciudadanos españoles que residan en el tercer Estado.

Otro colectivo muy importante a tener en cuenta son los extranjeros que han obtenido la nacionalidad española, es decir, los nacionalizados, que, como españoles, son nuevos votantes. La forma más común de acceso a la nacionalidad española es la residencia legal y continuada durante el tiempo legalmente establecido. Otras formas de acceso son matrimonio con español/a, nacidos en España e hijo/a o nieto/a de español de origen.

En el ámbito nacional, las concesiones de nacionalidad española han sufrido una evolución muy importante en los últimos años. Mientras que en 2001 se concedieron 16.743 nacionalidades españolas, en 2008 se otorgaron 84.170. Este gran aumento se debe en gran parte a las numerosas concesiones obtenidas por los nacionales de terceros Estados no pertenecientes a la Unión Europea.

Atendiendo a los colectivos que acceden a la nacionalidad española, en 2008 destaca el colectivo ecuatoriano entre los ciudadanos de países iberoamericanos con derecho a voto, que ha adquirido la nacionalidad española por residencia y se ha multiplicado por 50,07 desde el 2001, pasando a la primera posición de colectivos. Los de origen colombiano han pasado del quinto al segundo lugar, multiplicando su número por 18,17 de 2001 a 2008. El colectivo de nacionalizados peruanos ha descendido del segundo al cuarto puesto en el *ranking* nacional. Su crecimiento a lo largo del periodo se ha multiplicado por 3,5. Paraguay y Chile también han visto multiplicado por 4,26 y 3,17, respectivamente, su número de concesiones en el año 2008.

La defensa de la participación política de los extranjeros en las elecciones encuentra su justificación en argumentos muy diversos. Por un lado, en la dignidad y la plena realización de la persona a través de la participación en la comunidad política, es decir, siguiendo un argumento funcional, conviven con nosotros, trabajan y pagan sus impuestos. Por otro lado, siguiendo un argumento democrático, todos están sujetos a un mismo ordenamiento jurídico en la efectividad de los derechos sociales y la igualdad. Finalmente, desde un argumento sociológico, la realidad de los movimientos migratorios lleva a la necesidad de su integración social y política (Ibáñez Macías, 2009:22-7).

Ahora bien, sin duda alguna, el derecho al voto de los inmigrantes es una pieza fundamental en el arco que ha de sostener la integración en sentido contrario, y, en nuestra opinión, de forma errónea (Sartori, 2001). Sin duda alguna, es el “paso necesario para la integración y para la construcción de una sociedad democrática, en la que se tome en cuenta a todas las personas residentes” (Alarcón Requejo, 2009:47). El voto es un importante factor de integración, en tanto en cuanto permite a las personas de origen extranjero participar en el seno de la sociedad y tomar decisiones sobre el futuro compartido. Por el contrario, impedirles que puedan votar y ser elegidas refuerza la imagen del inmigrante como mera fuerza de trabajo y lo vuelve invisible en otros ámbitos fundamentales de la vida social, favoreciendo la exclusión y el desarraigo.

La idea de integrar a los inmigrantes en el círculo de participación ciudadana es el núcleo del sistema de integración. Sin embargo, la participación en la vida pública de un país no es el único elemento que puede situar a un inmigrante en el utópico estatus de integración. Conviene hacer un esfuerzo político más abarcador de otros aspectos de la realidad de la inmigración, como la protección de los derechos fundamentales, el acceso al mercado laboral, la asistencia sanitaria en condiciones de igualdad, entre otros, de modo que el derecho al voto se estructure sobre bases sólidas de actuación y no como mero elemento de una campaña electoral dirigida a la captación de votos.

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

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

Los extranjeros residentes, en tanto que sometidos al ordenamiento jurídico del Estado en que viven, deben tener también voz en la toma de decisiones. La realidad actual es que no disfrutan de derechos políticos, ni de ningún otro tipo de contrapartida. Son “víctimas de un estatuto asimétrico, sujetos sin ser ciudadanos, o ciudadanos de segunda clase” (Massó Garrote, 1997a:106). Sin otorgar derechos políticos a los extranjeros se dificulta la posibilidad de llevar a cabo una garantía efectiva de los derechos que les corresponden. Sin derecho al voto el poder de presión que poseen frente al Gobierno de turno disminuye de forma muy notable. Si se niega la representación política a los extranjeros, en realidad se está impidiendo la realización del pluralismo. En definitiva, si solo se encuentran representados en la vida pública los intereses de los nacionales, los extranjeros no tienen la posibilidad de canalizar sus peticiones.

Marco jurídico del derecho al voto de los ciudadanos extranjeros

3.1 En el ámbito internacional y la Unión Europea

Un primer elemento de referencia al marco jurídico del derecho al voto de los ciudadanos extranjeros es la producción emanada de la Organización de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa y de la propia Unión Europea, que constituyen las organizaciones internacionales que en mayor o menor medida se han pronunciado sobre este campo (Chueca Sancho y Aguelo Navarro, 2009:17-30; Durán Muñoz y Martín Martínez, 2007:14-33; Flores Juberías y Tent Alonso, 2010:161-95).

Por lo que respecta a la ONU, pueden destacarse tres instrumentos básicos que abogan por la concesión del derecho al voto exclusivamente a los nacionales.

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General mediante resolución 217 A (III) de 1 de diciembre de 1948, en su artículo 21, se refiere al “derecho de participación política”, y proclama que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, por tanto, excluyendo de su protección a los extranjeros residentes en un país que no sea el suyo.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General mediante resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, cuyo artículo 25 establece el derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y a votar y ser elegidos en elección periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; pero solo tras identificar como titular de tal derecho a todos los ciudadanos”.
- La Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, adoptada por la Asamblea General mediante Resolución

40/144, de 13 de diciembre de 1985, que no contiene referencia alguna al voto de los inmigrantes.

En cuanto al Consejo de Europa, conviene analizar tres instrumentos jurídicos de naturaleza distinta:

- El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950. Aunque en el artículo 3 de su Protocolo nº 1, adoptado en París el 20 de marzo de 1952, se proclama el derecho a unas elecciones libres mediante el compromiso de las Altas Partes Contratantes de “organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”, no se identifica a los titulares de ese derecho más que con el término “pueblo”, que no parece susceptible de incluir a toda la población de un Estado en un momento dado, sino solo a sus nacionales.
- El Convenio europeo sobre participación de los extranjeros en la vida pública local, de 5 de febrero de 1992. Su artículo 6.1 dispone que “cada Estado Parte se compromete a reconocer el derecho de los extranjeros, con residencia legal y habitual durante cinco años, a ser electores y elegibles en las elecciones locales, sometiéndose a los mismos requisitos que los nacionales”. Por su parte, el artículo 6.2 del Convenio reconoce la posibilidad de que los Estados firmantes restrinjan este derecho meramente al sufragio activo, aunque también permite la posibilidad de que el plazo exigible de residencia sea inferior a cinco años. El Convenio también permite a los signatarios limitar los órganos locales respecto de los que cabrá ejercitar el derecho de sufragio. Hasta la fecha este Convenio, que entró en vigor el 1 de mayo de 1997, únicamente ha sido ratificado por Albania (2005), Dinamarca (2000), Finlandia (2001), Islandia (2004), Italia (1994), Noruega (1993), Países Bajos (1997) y Suecia (1993), mientras que han firmado la Convención, sin haber manifestado su consentimiento por el momento, Chipre (1996), Eslovenia (2006), Lituania (2008), la República Checa (2000) y el Reino Unido (1992).
- Diversas recomendaciones y decisiones no vinculantes emanadas del Consejo de Europa. Entre ellas pueden citarse las Recomendaciones 712 (1973), 769 (1975) y 799 (1977), todas ellas ratificadas mediante la 1500 (2001), en las que la Asamblea del Consejo de Europa ha apoyado continuamente la participación de los inmigrantes en la vida pública de su país de residencia mediante el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales si aquella residencia lo era al menos por cinco años (Santolaya Machetti y Díaz Crego, 2008:29-30).

Por lo que se refiere a la Unión Europea, según Santolaya Machetti y Díaz Crego (2008:30-2), debe tenerse en cuenta la Directiva 94/80/CE, 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 miembros de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. Esta Directiva fija excepciones al derecho de sufragio en relación con Estados miembros en los que el porcentaje de población proveniente de otros Estados miembros exceda del 20% del conjunto de votantes comunitarios, y autoriza igualmente la exclusión

de los comunitarios no nacionales del ejercicio de las funciones de alcalde, teniente de alcalde o miembro de un órgano colegiado de gobierno de un ente local básico.

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

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

En la Resolución del Parlamento Europeo sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la UE 2006/2056 (INI) se pide a los Estados miembros que promuevan la participación política de los inmigrantes y desalienten su aislamiento político y social. Se pide a la Comisión que lleve a cabo un examen jurídico de las disposiciones existentes sobre la ciudadanía cívica europea en los diversos Estados miembros sobre el derecho de los inmigrantes residentes de larga duración a votar en las elecciones locales y municipales, y se alienta a los partidos políticos sindicatos y sociedad civil en su conjunto y en el ámbito nacional a incluir a los inmigrantes como miembros de pleno derecho a todos los niveles de sus estructuras.

Finalmente, por su parte, la Comisión Europea ha prestado atención a estas cuestiones y apuntado vías de acción en la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo (COM 2003/336), y ha señalado que es deseable que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos. Las leyes sobre la nacionalidad deben dar la oportunidad para el acceso a la misma, pues es una forma de facilitar la integración.

3.2 En España

La voluntad del legislador español en cuanto a la extensión del derecho al voto a los extranjeros residentes legales en España hoy día es clara: reconocerlo solo a aquellos nacionales de Estados que den el mismo tratamiento a los españoles, es decir lo que autores como Durán Muñoz, Martín Martínez, y Rodríguez (2007:37-41) denominan la exigencia de la reciprocidad.

El punto de partida en esta materia es nuestra CE, que señala en su artículo 23 que “los ciudadanos tienen derecho a participar en asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

En esta línea, el artículo 13.2 de la propia CE matiza que “solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o por ley para el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”. Este precepto ha sido hasta la fecha el único que se ha modificado de nuestra Constitución Española, con fecha del 27 de agosto de 1992, por existir contradicción entre su redacción anterior y el artículo 8.B del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, asumido por el Tratado de la Unión Europea, que otorga a todos los ciudadanos comunitarios el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, con independencia del país de su residencia.

Por otro lado, no debemos obviar lo prescrito en la LOREG, que reconoce el derecho de sufragio activo a los “residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado” (artículo 176.1 de la LOREG) y pasivo a las “personas residentes en España nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un Tratado” (artículo 177.1 de la LOREG).

Por tanto, el derecho al voto solo se reconocerá en España a los extranjeros residentes nacionales de países que celebren elecciones municipales democráticas y que no excluyan absolutamente este derecho a sus extranjeros (Martínez Pujalte, 2010:124). De este modo, en la actualidad este derecho se reconoce ya a los residentes en España con nacionalidad de otros países de la UE. Por el contrario, los nacionales extracomunitarios en España pueden votar en las elecciones municipales si un español puede ejercer su derecho al voto en el país de origen de estos, es decir, gozarán del derecho de sufragio todos aquellos nacionales originarios de países con los que España tenga suscrito acuerdo o tratado internacional en virtud del principio de reciprocidad (Vacas Fernández, 2009:82-6).

En cualquier caso, si se toma la decisión de extender el derecho a voto en las elecciones municipales a los ciudadanos extracomunitarios residentes en España, se deben despejar algunos interrogantes. Según el Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General (2009), estos serían: el tipo de norma que ha de utilizarse; la sumisión o no al principio de reciprocidad; la extensión al derecho de sufragio pasivo; y, por último, los requisitos que habrán de exigirse a los extranjeros para que les sea reconocido el derecho de sufragio.

Veamos cada uno de ellos y tratemos de aportar soluciones.

A) ¿Qué tipo de norma ha de utilizarse para tal fin?

En principio, podría optarse entre la vía de los acuerdos o tratados internacionales o la de la legislación interna, puesto que ambos cauces están expresamente previstos en la CE y permiten cumplir la exigencia constitucional sobre reciprocidad.

La vía de los tratados tiene la ventaja de una mayor seguridad jurídica, en cuanto facilita la constatación de la existencia de reciprocidad en relación con los Estados con los que se han celebrado aquellos, aparte de los logros que puedan obtenerse en relación con la situación de españoles residentes en el extranjero. Es la vía “más idónea para garantizar el cumplimiento

de la exigencia constitucional de reciprocidad y verificar la identidad sustancial de las condiciones con que se reconoce el derecho de sufragio a los españoles en el país de que se trate ya los nacionales de ese país en España” (Martínez Pujalte, 2010:125).

La vía legislativa tiene la ventaja de una mayor virtualidad expansiva del derecho de sufragio, en cuanto no exige la existencia de tratado, y de una mayor agilidad, en cuanto permite el reconocimiento desde el momento en que existe reciprocidad, sin necesidad de promover la celebración de un tratado. Esta vía hace innecesaria la búsqueda de voluntades estatales concurrentes y se identifica más con la decisión unilateral del Estado español de extender derechos políticos a todos o a parte de los extranjeros residentes en España. Ahora bien, ello no quiere decir que el legislador pueda establecer sin más aquella extensión subjetiva del derecho de sufragio, sino que habrá de hacerlo atendiendo a criterios de reciprocidad, lo que supone una mayor complejidad en cuanto a la concreción de esa exigencia, cuestión que se abordará a continuación.

En definitiva, nuestro legislador ha optado por la vía del tratado internacional para reconocer el derecho al voto a los extranjeros residentes legales en España. Hoy en día, como veremos, no son muchos los acuerdos celebrados por España que reconozcan a los extranjeros de uno y otro Estado el derecho de sufragio en las elecciones municipales en el Estado de residencia. En la mayoría de los casos se trata de acuerdos que no reconocen directamente el derecho, sino que se remiten a lo que se disponga en acuerdos complementarios (Vacas Fernández, 2009:88-91).

B) ¿El derecho al sufragio debe reconocerse solo en virtud del principio de reciprocidad?

La concreción de la reciprocidad es un problema que se plantea, fundamentalmente, en relación con aquellos Estados con los que no se celebren tratados. No obstante, podrían suscitarse dudas cuando el objeto del tratado sea más amplio que el simple reconocimiento mutuo del derecho de sufragio de los residentes en las elecciones municipales y no exista correspondencia entre las obligaciones asumidas por los Estados en relación con ese reconocimiento, por ejemplo, en caso de que se hayan formulado reservas de mayor o menor alcance por alguno de los Estados Parte en un convenio multilateral.

En ausencia de tratado, la ley puede reconocer el derecho de sufragio, atendiendo a criterios de reciprocidad. En la medida en la que se pretenda otorgar una mayor fuerza expansiva al reconocimiento, se proponen las siguientes líneas generales de actuación:

- Evitar un régimen de reciprocidad completa, de forma que en todo caso quede reconocido el derecho de sufragio de los extranjeros residentes en España que sean nacionales de Estados que reconozcan a los españoles el derecho de voto en sus elecciones locales.
- La ley puede establecer como regla general que se reconozca el derecho de sufragio a los nacionales de aquellos países que cumplan unas exigencias básicas de reciprocidad, para lo que sería necesario fijar cuáles son las reglas mínimas de reciprocidad que deben concurrir para poder acceder al reconocimiento del derecho de sufragio. Son

múltiples las fórmulas imaginables, y lo importante es que los criterios de reciprocidad estén siempre presentes en uno u otro grado.

- La ley puede establecer los términos del reconocimiento y los requisitos comunes aplicables con carácter general a todos los extranjeros a los que se les pueda reconocer el derecho. También podrían establecerse grupos de extranjeros según el Estado de origen con ligeras variaciones de régimen entre ellos, por ejemplo, en cuanto al periodo de residencia previa exigida, pero sin imponer este tipo de diferencias a la fuerza, sino en virtud de las exigencias constitucionales de reciprocidad.
- Por último, habrá de determinarse el órgano al que se encomienda el control de la reciprocidad. Parece razonable atribuirlo al Gobierno, que habría de examinar la concurrencia o no de reciprocidad en relación con cada Estado, de acuerdo con lo fijado en la ley y en ejecución de ésta.

Un problema específico podría plantearse con los Estados federales, en los que pueden convivir distintos regímenes sobre el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros, de forma que la reciprocidad podría apreciarse con alguno de los Estados federados, regiones, provincias o cantones que los integran, pero no con otros. Ahora bien, a la vista del alcance limitado y no rígido que la Constitución da a la exigencia de reciprocidad, podría afirmarse la compatibilidad con una previsión legal que reconociera el derecho de sufragio en las elecciones municipales a los extranjeros de tales Estados: se atendería a criterios de reciprocidad, y en los casos de coexistencia en un mismo Estado federal de regímenes diversos, se optaría por la solución más favorable al reconocimiento del derecho.

C) ¿La extensión del derecho de sufragio de los extranjeros habría de limitarse al sufragio activo o debe extenderse también al sufragio pasivo?

Los fundamentos de la extensión del derecho de sufragio operan tanto en relación con el sufragio activo como respecto del pasivo, si bien con más intensidad en el caso del primero. Los textos internacionales y europeos a que se hizo referencia reflejan diferencias acerca de la importancia que se da a uno y otro.

Por ejemplo, el Convenio del Consejo de Europa sobre participación de extranjeros en la vida pública en el ámbito local especifica que los Estados contratantes pueden limitar el reconocimiento al derecho de voto, con exclusión, por tanto, del derecho de sufragio pasivo. Por otra parte, esta opción puede cobrar más fuerza en España, habida cuenta del nivel de autonomía local, constitucionalmente garantizada. Además, no deben ignorarse las mayores dificultades, e incluso el efecto restrictivo sobre el reconocimiento del derecho a voto que la exigencia y aplicación de la reciprocidad pueden suponer cuando la cuestión se analiza en relación con el derecho de sufragio, considerado en sus dos vertientes, tanto activa como pasiva.

Según el Registro de Entidades Locales, dos de los alcaldes y 85 de los concejales que gobiernan los 8.112 ayuntamientos españoles son extranjeros. La mayoría de nacionalidad

británica, seguida de la alemana y la francesa. La Comunidad Valenciana es la que registra el mayor número de ediles no nacidos en España, delante de Andalucía y Cataluña. En el caso opuesto, Asturias, Cantabria, País Vasco y La Rioja, que no tienen foráneos en sus ayuntamientos.

Por lo demás, un reconocimiento limitado al derecho de sufragio pasivo es más coherente con un sistema jurídico como el español que, incluso para los nacionales de los Estados miembros de la UE, limita el acceso a la función pública mediante la exclusión de aquellos empleos “que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas, según prevé el artículo 57 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

D) ¿Qué requisitos habrán de exigirse a los extranjeros para que les sea reconocido el derecho de sufragio?

En primer término, ha de limitarse a los extranjeros que sean residentes legales. También la exigencia de un periodo previo de residencia es consistente con la fundamentación de la extensión en cuanto la vinculación efectiva con un municipio determinado aumenta progresivamente con la residencia, considerando, además, que, una vez ejercido el derecho de voto, sus efectos se prolongan durante el periodo de mandato, por lo que es razonable que el voto se reconozca a quienes tienen una residencia habitual o con vocación de permanencia, lo que puede plasmarse en una manifestación de voluntad sobre su opción de ejercer el derecho en España. Reflejo de ello es que la exigencia de un periodo previo de residencia constituye requisito habitualmente recogido en los instrumentos internacionales a que se hizo referencia en su momento.

Ciertamente, el reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros residentes se vincula a la estabilidad de la residencia y esa estabilidad se traduce en un periodo de residencia previa de cinco años en el Convenio del Consejo de Europa sobre participación de extranjeros en la vida pública en el ámbito local. Pero la estabilidad de la residencia no es el único elemento que fundamenta el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones locales, como ya se puso de manifiesto. Reflejo de ello es el hecho de que el artículo 7 del citado Convenio contemple la posibilidad de que cualquier Estado Parte establezca, unilateralmente o mediante acuerdo bilateral o multilateral, un periodo de residencia menor al de cinco años previsto en el artículo 6. Pero, sobre todo, la situación existente entre los Estados miembros de la Unión Europea, a cuyos nacionales no se les exige periodo de residencia previa para participar en las elecciones locales españolas, es reflejo de aquella fundamentación más compleja y no limitada a la estabilidad de la residencia. A esto cabe añadir la experiencia de otros modelos de Derecho comparado, como son los de la Commonwealth o los de países de lengua oficial portuguesa. Todo ello avala la exigencia de un menor periodo de residencia previa para los nacionales de países iberoamericanos o para aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España, que podría fijarse, como se ha dicho anteriormente, en dos años.

El derecho al voto de los ciudadanos extranjeros en Derecho comparado

Antes de realizar un análisis de la situación del derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros en España, resulta interesante, al menos, dibujar el panorama en Derecho comparado, distinguiendo entre los Estados miembros de la UE y los terceros Estados (Santolaya Machetti y Díaz Crego, 2008).

4.1 El derecho al voto de los ciudadanos extranjeros en los Estados miembros de la Unión Europea

En el ámbito de la UE, la participación política activa y pasiva a los residentes extranjeros de terceros países no goza de una regulación homogénea, aunque en la mayoría de los casos el criterio de base es la residencia. A grandes rasgos se exige reciprocidad en España, Malta, Portugal y la República Checa. En algunos Estados miembros ya se reconoce el derecho al voto a los inmigrantes que hayan residido durante cierto tiempo: es el caso de Suecia, primer Estado con una población inmigrante importante en reconocer el derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones locales y regionales, y también en los referendos. Desde 1975, también se reconoce el derecho al voto a partir de los tres años de residencia y sin condiciones a los nacionales de Islandia y Noruega. En Irlanda se reconoce desde 1963, a partir de seis meses de residencia. En Dinamarca, a los ciudadanos de los demás Estados escandinavos residentes desde 1977, y desde 1981 a todos los extranjeros residentes, a partir de tres años de residencia. En Holanda, desde 1985 a partir de cinco años de residencia. Bélgica reformó su Constitución en 1998 y desde 2004 permite el derecho al voto. En Luxemburgo se exigen cinco años de residencia y Finlandia concede derecho al voto a extranjeros de otros países escandinavos con dos años de residencia. En cambio, en otros Estados como Francia, ni siquiera se contempla la posibilidad (García Soriano, 2007:269).

Un somero análisis de los ordenamientos de los Estados miembros de la UE nos permite concluir que existen varios grupos de interés:

- Países que permiten el ejercicio del derecho de sufragio a determinados colectivos de extranjeros en todo tipo de elecciones. Es el caso del Reino Unido, que otorga el derecho de sufragio en las elecciones parlamentarias y en las locales a los ciudadanos de la Commonwealth o de la República de Irlanda, e Irlanda, que permite el derecho al sufragio en las elecciones parlamentarias a los ciudadanos británicos y en las elecciones locales a todas las personas, sin distinción por razón de nacionalidad, residentes en la circunscripción correspondiente.
- Países que permiten el derecho de sufragio a los extranjeros solo en las elecciones locales: Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia.
- Países que exigen la reciprocidad para el ejercicio del derecho de sufragio a los extranjeros: España y Portugal.
- Países que reservan solo a los nacionales el derecho de sufragio en todo tipo de elecciones: Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Francia, Italia, Grecia, Letonia, Malta, Polonia y Rumanía.

4.2 El derecho al voto de los ciudadanos extranjeros en terceros Estados

En el caso de terceros Estados, podemos afirmar que no existe ningún Estado que equipare a sus nacionales y a los extranjeros residentes en cuanto al ejercicio del derecho de sufragio. No obstante, hay ordenamientos más cercanos a esta equiparación como es el caso de Chile, que reconoce el derecho de sufragio activo a los extranjeros residentes durante más de cinco años en todos sus procesos electorales. También Uruguay, que lo hace de igual forma, pero sujeto a un periodo de residencia de quince años. Hay otros Estados, como Bolivia, Colombia o Perú, que permiten el derecho de sufragio activo y pasivo, o solamente activo a los extranjeros residentes, pero solo en las elecciones locales, y México, que reserva el derecho de sufragio exclusivamente a sus nacionales.

Teniendo en cuenta el criterio de reciprocidad que exige nuestra CE para que los ciudadanos extranjeros puedan ejercer el derecho de sufragio en España, podemos diferenciar los siguientes grupos:

- Países con los que sí sería posible, como ya se ha hecho en la mayoría de casos, la ratificación de acuerdos de reciprocidad: Noruega, Islandia, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
- Países con los que no sería posible la ratificación de acuerdos de reciprocidad, ya que reservan el derecho de sufragio solo a sus nacionales: Cuba, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Rusia, Ucrania, Liechtenstein, Argelia, China, Estados Unidos, Filipinas, Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, India, Mali, Marruecos, Mauritania, Nigeria, Pakistán y Senegal.

- Países con los que sería difícil la ratificación de acuerdos de reciprocidad, bien por su estructura federal, como Argentina y Suiza, bien por su relación constitucionalmente privilegiada con un tercer país, como Brasil con Portugal y Puerto Rico con Estados Unidos.

En definitiva, si bien el derecho de sufragio activo y pasivo o solamente activo de los extranjeros en las elecciones municipales o locales es una realidad creciente, a día de hoy, son todavía numerosos los Estados, ya sean comunitarios o no, que reservan a sus nacionales el derecho de sufragio para todo tipo de elecciones al identificar nacionalidad con capacidad de ejercicio de los derechos políticos. Suponen una excepción los Estados, como hemos comentado, que permiten en todos sus procesos electorales la participación de los extranjeros residentes por un periodo concreto de tiempo.

Antecedentes: la proposición no de ley sobre la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales

El debate sobre el derecho a voto viene de lejos. La caja de Pandora se abrió el pasado 16 de agosto de 2006, cuando los grupos parlamentarios socialista e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds presentaron una proposición no de ley sobre la extensión del derecho a voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales para su debate en el Pleno de la Cámara (BOCG D-428, 2006:17). Se instaba al Gobierno a: “1) Proceder a la negociación y firma de acuerdos o convenio con los países con mayor número de nacionales residentes legales en España y, especialmente, con aquellos con los que esta tiene relaciones históricas, políticas y culturales más estrechas, al objeto de que dichos nacionales puedan votar y ser elegidos en las elecciones municipales en España con arreglo al artículo 13.2 de la Constitución [en particular, con Argentina, Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia, países con los que España ya ha firmado un tratado de amistad que incluye el voto en las elecciones municipales de los residentes en ambos países, pero que no han sido ratificados]; 2) Solicitar del Consejo de Estado un informe sobre la aplicación del artículo 13.2 de la Constitución a los efectos de la participación de los extranjeros residentes en España en las elecciones municipales, y, particularmente, sobre la interpretación de los términos ‘criterios de reciprocidad’ a que se refiere el precepto citado; [y], 3) La firma y ratificación del Convenio europeo sobre participación de los extranjeros en la vida pública local, de 5 de febrero de 1992” (Ortega Giménez y Heredia Sánchez, 2008:587-98).

Esta no fue la primera iniciativa parlamentaria presentada en este sentido en nuestro país. Todas las iniciativas legislativas presentadas hasta la fecha han insistido en varios aspectos: la reciprocidad, la fórmula de la negociación de los tratados bilaterales, las reformas sobre el régimen electoral general y sobre la legislación en materia de extranjería, y la negociación con aquellos Estados con los que existen lazos histórico-culturales (Alarcón Requejo, 2009:53-4).

En marzo de 2006, el Congreso había aprobado otra proposición no de ley, esta vez a iniciativa en solitario de IU, por la que se instaba al Gobierno a “avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros

en España (...) comprometiéndose a estudiar las medidas necesarias para favorecer la integración social de los inmigrantes de larga duración en el ámbito de la participación política” (BOCG D-345, 2006:14). Esta proposición no de ley fue aprobada por el Pleno del Congreso por unanimidad.

A su vez, en septiembre de 2005, el mismo grupo había presentado a la Cámara otra iniciativa, esta vez de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), prácticamente en la misma dirección. Nos referimos a la Proposición de Ley Orgánica para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros en España, presentada por el Grupo Parlamentario de IU (Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds) en el Congreso de los Diputados el 7 de octubre de 2006 (BOCG Serie B, 2005:207).

Aún antes, en mayo de 2004, a comienzos de la VIII Legislatura, el propio Pleno había aprobado la moción consecuencia de interpelación urgente presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Republicana (ERC), sobre la política de extranjería, instando al gobierno a abrir el diálogo con todos los agentes sociales y políticos, incluyendo las comunidades autónomas, para alcanzar un pacto de Estado sobre política migratoria en el que, se especificaba entonces, se avanzaría, previo consenso social y político, “hacia el derecho de participación política de los residentes legales permanentes en las elecciones locales” (Durán Muñoz, Martín Martínez, y Rodríguez, 2007:4-5).

En esa misma línea, en el XXXVII Congreso Federal del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en julio de 2008, se abogó por reconocer el derecho de sufragio activo a los extranjeros que se encontraran en situación de residencia en España, es decir, aquellos que hubieran residido en España más de cinco años, pero, eso sí, siempre supeditándolo a la existencia de reciprocidad en su país de origen (García Soriano, 2007: 266-7).

El Gobierno tomó buena nota de lo acontecido, apostando, decididamente y con paso firme, por la vía de la reciprocidad, borrando de su agenda, a medio y largo plazo, cualquier reforma de la Constitución en esta materia. Así, el pasado 14 de agosto de 2009, el Consejo de Ministros dio el primer paso: nombró a Gonzalo de Benito Secades, exembajador español en Suiza, como embajador para la promoción, negociación y firma de tratados de reciprocidad. De esta forma, los acuerdos de reciprocidad con los principales países, cuyos nacionales residen en España, paulatinamente van viendo la luz y el ansiado objetivo de un millón de ciudadanos extracomunitarios con derecho al voto en las próximas elecciones municipales españolas de 2011 está más cerca.

Estado actual de la cuestión y perspectivas de futuro: condiciones para la extensión del derecho al voto en las elecciones municipales a los ciudadanos extracomunitarios en España

La extensión del derecho al voto a los extranjeros residentes legales en España ratifica el carácter histórico, sociocultural, sociopolítico, global e interestatal del fenómeno migratorio. A día de hoy, como hemos comentado, se vienen negociando 15 acuerdos, en régimen de reciprocidad, con aquellos países que ya reconocen, o tienen intención de reconocer, el derecho de voto a los ciudadanos españoles: Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Cabo Verde, Islandia, Nueva Zelanda, así como Corea del Sur, Bolivia, Uruguay, Venezuela y Burkina Faso. De esos 15 acuerdos, trece (Islandia¹, Perú², Trinidad y Tobago³, Ecuador⁴, Chile⁵, Nueva Zelanda, Colombia⁶, Paraguay, Burkina Faso, Argentina, Bolivia, Cabo Verde⁷, Uruguay⁸ y

-
- 1 El acuerdo promoverá la integración de los españoles residentes en Islandia. Su número es reducido: 48 en Islandia, incluidos en el Censo Electoral de Residentes Españoles en el Exterior, a 1 de diciembre de 2008.
 - 2 En España, en la actualidad, hay más de 55.000 peruanos residentes legales.
 - 3 Cuenta con un número de ciudadanos muy reducido en España, hasta el punto de que no se dispone de datos estadísticos singularizados para este país, pero se trata de uno de los quince países que reconocen a los ciudadanos españoles el derecho de voto en sus elecciones municipales. Por su parte, el número de españoles residentes en territorio trinitense es también reducido: veinte incluidos en el CERA, a 1 de diciembre de 2008.
 - 4 El número de residentes era, el 30 de septiembre de 2008, de 387.927. Entre ellos, los actualmente mayores de dieciséis años que podrán votar en las elecciones municipales de 2011 si cumplen el requisito de cinco años de residencia son 327.209. Igualmente, el Acuerdo promueve la integración de los españoles residentes en territorio ecuatoriano. Su número asciende a 2.884 incluidos en el CERA, a 1 de diciembre de 2008.
 - 5 El número de residentes chilenos en España era de 26.906, a fecha del 31 de diciembre de 2008, mientras que los españoles residentes en territorio chileno eran 25.624, incluidos en el CERA a 31 de diciembre. Asimismo, el Acuerdo promueve la integración de los españoles residentes en territorio chileno. Su número asciende a 25.624 incluidos en el CERA, a 31 de diciembre de 2008.
 - 6 El número de colombianos que podrían participar en las próximas elecciones municipales podría superar los 200.000.
 - 7 Según el Gobierno, estos acuerdos con Burkina Faso y Cabo Verde promueven asimismo la integración de los españoles residentes en ambos países africanos, cuyo número asciende a cinco en Cabo Verde, incluidos en el Censo Electoral de Residentes Españoles en el Exterior, mientras que en Burkina Faso son diecisiete. El número de residentes caboverdianos en España es de 2.962, mientras que el de los nacionales de Burkina Faso es de 709, en ambos casos, a fecha del 31 de diciembre de 2008.
 - 8 El Gobierno español ha solicitado a las autoridades de Uruguay que, de acuerdo con su legislación, los ciudadanos españoles tengan el derecho de voto en las elecciones municipales a celebrar en ese país con objeto de que, conforme al criterio de reciprocidad que establece el artículo 13.2 de la CE, pueda reconocerse a continuación el derecho de

Venezuela⁹) ya han sido elevados al Consejo de Ministros para la autorización de su firma y queda pendiente por concluir la negociación de los acuerdos con otros dos Estados (Argentina¹⁰ y Corea del Sur), con los que se está a la espera de la contestación a las propuestas españolas (Tabla 1).

Como se ha comentado, algunos de estos países aportan un número importante de residentes en España, como es el caso de Ecuador, Colombia o Perú. Salvo el caso de Bolivia, con 70.277 residentes en España, los demás países tienen cifras de residentes mucho menores, como ocurre con Venezuela, con 57.679 residentes en España, Chile, con casi 23.000 residentes en España, o Paraguay, con 15.600, cuando no prácticamente irrelevantes en el total de los extranjeros residentes en España, como es el caso de Cabo Verde (2.754), República de Corea (2.187), Burkina Faso (677), Islandia (595) y Nueva Zelanda (455).

España ha optado por la vía del tratado internacional para dar cumplimiento al mandato constitucional de la reciprocidad, sin prestarle mucha atención al desarrollo de la reciprocidad a través de la ley, vía que, como ya se ha señalado, permitiría sortear del mejor modo las múltiples dificultades que presenta la firma de tratados país por país, produciendo un fuerte impacto en la conquista del derecho al voto por parte de los extranjeros residentes en España y en la mejora democrática, haciéndoles partícipes del desarrollo democrático del país que les acoge (Alarcón Requejo, 2009:61-3).

No obstante, esa reciprocidad debemos ponerla en cuarentena en el caso de los acuerdos firmados con algunos de los mencionados países (Martínez Pujalte, 2010:126-7). Nos referimos, en particular, a los siguientes acuerdos:

- Acuerdo entre el Reino de España y la República Argentina sobre voto en elecciones municipales de los nacionales argentinos en España y los nacionales españoles en Argentina, hecho en Madrid el 9 de febrero de 2009: las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio activo a los españoles en las elecciones municipales argentinas

voto de sus ciudadanos en las elecciones municipales a celebrar en España. Podrán votar en las elecciones municipales quienes hayan residido en España, legal e ininterrumpidamente, durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral. Por su parte, Uruguay confirma que, de acuerdo con su legislación, los ciudadanos españoles tienen derecho de voto en las elecciones municipales. El acuerdo con Uruguay tiene como objetivo contribuir a una mejor integración y participación de los ciudadanos de ambos países en sus municipios de residencia. A 25 de febrero de 2010, los residentes españoles en Uruguay son 56.989, mientras que los residentes uruguayos en España, a 30 de septiembre de 2009, eran 34.625.

9 Por otro lado, existen Estados extracomunitarios, como Noruega, en los que, a pesar de no existir acuerdo de reciprocidad, los ciudadanos españoles que residen allí gozan del derecho al sufragio.

10 En el caso de Argentina, el número de sus residentes en España es de 91.423 personas, a fecha del 30 de septiembre de 2008, de los que únicamente los mayores de edad serían titulares del derecho al voto, y el número de residentes españoles en Argentina, incluidos en el CERA, es a la misma fecha de 271.895. El acuerdo establece que, conforme al Derecho argentino, los nacionales españoles tienen derecho a voto en las elecciones municipales de la República Argentina en los casos y en las condiciones que establecen cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al ser las elecciones municipales competencia exclusiva de estas últimas. A continuación, en virtud del criterio de reciprocidad que establece el artículo 13.2 de la Constitución, se reconoce a los nacionales argentinos residentes en España el derecho a voto en las elecciones municipales españolas. En un Anejo al Acuerdo se recogen las condiciones para el ejercicio del derecho de voto por parte de los ciudadanos argentinos. Podrán votar en las elecciones municipales quienes hayan residido en España, legal e ininterrumpidamente, durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral.

Tabla 1. Acuerdos firmados por España reconociendo el derecho a voto a extranjeros residentes en las elecciones municipales

Argentina	Acuerdo entre el Reino de España y la República Argentina sobre voto en elecciones municipales de los nacionales argentinos en España y los nacionales españoles en Argentina, hecho en Madrid el 9 de febrero de 2009.
Bolivia	Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid el 15 de septiembre de 2009, (BOE núm. 306, de 17 de diciembre de 2010).
Chile	Canje de Notas, de 12 de mayo de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Chile sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro (BOE núm. 35, de 9 de febrero de 2010).
Colombia	Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia, sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid el 5 de febrero de 2009. (BOE núm. 18, de 21 de enero de 2010).
Cabo Verde	Canje de Notas, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Praia el 8 de abril de 2009.
Ecuador	Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Quito el 25 de febrero de 2009 (BOE núm. 4, de 5 de enero de 2010).
Islandia	Canje de Notas, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Islandia sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid y París el 31 de marzo de 2009 (BOE núm. 305, de 16 de diciembre de 2010).
Noruega	Acuerdo entre España y Noruega, de 6 de febrero de 1990, sobre el reconocimiento del derecho a votar en elecciones municipales a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega (BOE núm. 153, de 27 de junio de 1991).
Nueva Zelanda	Acuerdo entre el Reino de España y Nueva Zelanda sobre participación en determinadas elecciones de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Wellington el 23 de junio de 2009 (BOE núm. 5, de 6 de enero de 2010).
Paraguay	Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Paraguay sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid y Asunción el 13 de mayo de 2009 (BOE núm. 150, de 21 de junio de 2010).
Perú	Canje de Notas, de fecha 6 de febrero de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro (BOE núm. 122, de 19 de mayo de 2010).
Trinidad y Tobago	Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Trinidad y Tobago sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Puerto España el 17 de febrero de 2009.
Uruguay	Canje de Notas, de fecha 30 de noviembre de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro.

Fuente: elaboración propia

se remite a la legislación de cada una de las provincias, de forma que la reciprocidad puede, en la práctica, brillar por su ausencia.

- Acuerdo entre el Reino de España y Nueva Zelanda sobre participación en determinadas elecciones de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Wellington el 23 de junio de 2009 (BOE 5, 2010): la reciprocidad no sabemos si está garantizada, ya que este Acuerdo remite a una notificación posterior de cada Gobierno las condiciones para el ejercicio del derecho al voto por los ciudadanos de Nueva Zelanda en España y por los españoles en Nueva Zelanda.
- Canje de Notas, de fecha 6 de febrero de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro (BOE 122, 2010): este Acuerdo excluye el derecho de voto de los ciudadanos españoles en los municipios fronterizos, al igual que para todos los extranjeros, por razones de seguridad nacional.
- Canje de Notas, de fecha 30 de noviembre de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro: exige 15 años de residencia habitual para el ejercicio del derecho de sufragio por los españoles en Uruguay, por los cinco años que se exigen en España para los ciudadanos uruguayos.

No obstante, debemos aprovechar la ocasión para no olvidar que algunos de los colectivos más numerosos, como los marroquíes, con más de 700.000 residentes en España, al no reconocer Marruecos el derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones municipales, o los nacidos en China, más de 140.000, al no ser China considerada un Estado democrático, así como Guinea Ecuatorial, Brasil, Guatemala, la República Dominicana, India, Argelia, Pakistán, Nigeria o Rusia, no podrán participar en las próximas elecciones municipales, ni en las de 2011 ni, de momento, en las futuras elecciones, si en sus países de origen no se reforma la legislación para reconocer el mismo derecho a los españoles que residen allí, o se lleva a cabo la reforma legislativa en España.

Cabe destacar que ninguno de los acuerdos internacionales suscritos por España, afortunadamente, ha exigido requisitos adicionales, aunque sí que han sido propuestos por algunos partidos políticos para la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros criterios como el “conocimiento de la lengua oficial”, “buena conducta”, “lealtad constitucional” o “que acepten nuestras costumbres” (Ibáñez Macías, 2009:79-82) (Tabla 2).

Tabla 2. Condiciones generales para el ejercicio del derecho de voto en las elecciones municipales españolas comunes a los ciudadanos extranjeros

Condiciones materiales

(Acuerdos firmados con Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Cabo Verde, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay).

1. Los ciudadanos extranjeros solo podrán ejercer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales.
2. Deberán estar en posesión de la correspondiente autorización de residencia en España.
3. Deberán haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los tres o cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral.
4. Ejercerán el derecho de voto en el municipio de su residencia habitual, en cuyo padrón deberán figurar inscritos.
5. La inscripción en el censo electoral de extranjeros residentes en España, requisito indispensable para poder ejercer el derecho de sufragio, se hará a instancia de parte¹. Esta instancia se presentará en el Ayuntamiento en cuyo padrón municipal figure inscrito. El plazo de presentación se fijará para cada elección.

Condiciones formales

(Instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las elecciones municipales).²

1. Podrán solicitar la inscripción en el censo electoral para las elecciones municipales aquellas personas que, sin haber adquirido la nacionalidad española, sean ciudadanos de países con los que España haya establecido un Acuerdo reconociendo el derecho a votar en las elecciones municipales a los nacionales miembros de los referidos Estados en España y a los españoles en dichos Estados. La inscripción también podrá ser solicitada por los nacionales de otros países con los que se establezcan Acuerdos que entren en vigor antes de la fecha límite de la presentación de las solicitudes (entre el 1 de diciembre del año anterior al que se celebren las elecciones municipales y el 15 de enero de ese año, ambos inclusive).
2. Las condiciones que deben reunir para tener derecho a la inscripción³ son: a) Ser mayor de dieciocho años y no estar privado del derecho de sufragio activo; b) Estar inscrito en el Padrón municipal de habitantes; c) Estar en posesión de la autorización de residencia en España; d) Haber residido legalmente en España el tiempo exigido en el correspondiente Acuerdo; y, e) Cumplir los demás requisitos que estén establecidos en el correspondiente Acuerdo.

1 Las inscripciones en el censo serán válidas “exclusivamente” para las elecciones municipales de 2011, ya que los extranjeros no pueden votar en los demás procesos electorales; y, para las siguientes municipales, en 2015, habrá de abrirse otro proceso de solicitudes dado que se entiende que se trata de un colectivo variable que, en cuatro años, puede haber cambiado de residencia o incluso haber abandonado el país.

2 Vid. Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las elecciones municipales (BOE núm. 208, de 27 de agosto de 2010).

3 La nacionalidad, la posesión de la autorización de residencia y la residencia legal en España durante el tiempo exigido en el correspondiente Acuerdo se acreditarán a partir de los datos correspondientes a las inscripciones practicadas en el Registro Central de Extranjeros.

Fuente: elaboración propia

El voto de los ciudadanos extracomunitarios en España como uno de los principales ejes de las próximas elecciones municipales de 2011. El caso de la Comunidad Valenciana y la provincia de Alicante

Las próximas elecciones municipales de 2011 serán las primeras en las que los extranjeros residentes legales en España van a tener la ocasión de participar en la elección de sus representantes municipales. Esta nueva situación va a plantear algunas interesantes consecuencias: por un lado, las fuerzas políticas van a tener que cuidar su discurso en materia de inmigración, pues los votos que se puedan ganar entre algunos nacionales enfadados con el fenómeno de la inmigración, pueden perderse entre estos colectivos de inmigrantes, que ahora votan; por otro lado, la restricción constitucional de la reciprocidad va a configurar un doble estatus político entre aquellos extranjeros que pueden votar, objetivo, sin duda, de las fuerzas políticas, y aquellos otros que no van a poder hacerlo.

En relación con el grado de participación potencial de los nuevos votantes extranjeros, la pregunta es evidente: ¿qué repercusión podría tener el voto extranjero en las elecciones de mayo de 2011? Un total de 1.468.663 extranjeros podrán ejercer su derecho al voto el próximo 22 de mayo, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), y a nadie se le escapa que su participación será clave en esta convocatoria electoral (los inmigrantes representan el 12% de la población española). De ese casi millón y medio de electores potenciales, 1.118.376 son ciudadanos de la UE y 350.287 pertenecen a Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Paraguay, Chile, Nueva Zelanda y Noruega, que son los países que han suscrito convenios de reciprocidad con nuestro país para poder votar.

En el ámbito nacional, más de 322.000 extracomunitarios han sido notificados por el censo para votar en las próximas elecciones municipales, entre ellos se encuentran los ciudadanos nacionales de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú, al haber firmado estos países un Acuerdo con España sobre participación en las elecciones municipales. El grueso de los electores extranjeros son ecuatorianos,

168.639 personas, a los que les siguen los ciudadanos de Colombia, 95.192. El tercer colectivo más numeroso es el de los peruanos (38.244), seguidos de bolivianos (27.502), chilenos (10.078), noruegos (6.027), paraguayos (4.305) y neozelandeses (148).

¿El voto de los extranjeros en las próximas elecciones municipales de 2011 será un factor realmente decisivo? En nuestra opinión no. Es más, creemos que, salvo en contadas excepciones, como municipios pequeños con un alto porcentaje de población extranjera y con votaciones muy ajustadas, no provocará un vuelco electoral.

Las razones son simples: aunque el incremento del número de extranjeros que podrán votar en las elecciones municipales del 2011 es evidente¹¹, la lentitud con la que se está llevando a cabo el registro de los que pueden votar, la falta de información, el escaso impulso por parte del Gobierno (si no se promueve y desarrolla la inscripción de los extranjeros en los padrones electorales de nada sirve las campañas para que vayan a votar), el desconocimiento por parte del extranjero (sobre todo del extracomunitario), y las condiciones materiales y formales a cumplir por los extranjeros para poder ejercitar el derecho de sufragio, conducirán a una escasa participación de los extranjeros en las elecciones municipales de 2011. Por ejemplo, la residencia y la exigencia de inscripción en el Censo electoral reducirán mucho el número de electores. Encontramos que no más de 150.000 ecuatorianos de los 440.00 residentes en España, solo 79.500 colombianos de los 287.000 residentes en España, unos 43.600 peruanos de los 144.600 residentes en España, en torno a 8.300 chilenos de los 30.000 residentes en España, o 4.000 paraguayos de los 29.000 residentes en España, podrán ejercer el derecho de sufragio en las próximas elecciones municipales de 2011.

Lo que sí sucederá es que el nuevo votante se convertirá en la pequeña gran suma, porque, por lo general, el voto de los españoles ya está más que definido, digamos que los números son más predecibles y no se mueven tanto. Por ejemplo, solo en los municipios donde pueda existir un mayor equilibrio entre las principales fuerzas políticas (PSOE-PP), el voto del extranjero podrá marcar la diferencia necesaria para triunfar. Estamos seguros de que en el futuro, sobre todo de cara a las elecciones municipales de 2015, el voto extranjero tendrá una importancia creciente y pasará a ser influyente.

Y ¿cuál será la tendencia de los nuevos votantes extranjeros? En nuestra opinión, de darse la batalla por el voto de los extranjeros residentes en España en las próximas elecciones municipales, y teniendo en cuenta que el voto extranjero será bipolar, PSOE o PP, quien tiene todas las papeletas para ganar es el PSOE.

Las razones son evidentes: el Gobierno socialista se presenta como el abanderado de la reforma que ha propiciado la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros en las próximas elecciones municipales de 2011 y fue el que propició la regularización masiva

¹¹ Si hasta 2008 eran 1.183.496 los que podían ejercer su derecho al voto, cuatro años después esta cifra se duplicará. Se ha llegado a esta situación por la incorporación masiva de tres grupos de nuevos votantes: 600.000 extranjeros procedentes de los Estados con los que se ha firmado convenio de reciprocidad; 800.000 rumanos y búlgaros, que al entrar en la UE pueden votar automáticamente; y, finalmente, los nuevos nacionalizados españoles, es decir, los extranjeros que, por matrimonio, residencia, o por ser hijos o nietos de exiliados españoles, han adquirido la nacionalidad española.

de 2005. Así, muchos de los extranjeros podrán dirigir sus apoyos hacia las filas socialistas como una muestra de agradecimiento. Es más, el perfil del nuevo votante, por su origen y tradición, se identifica mejor con un Gobierno socialista, pues es la tendencia política predominante en países exportadores de nuevos votantes en España, como Bolivia, Ecuador y Uruguay.

No obstante, el PSOE se enfrenta a dos poderosos argumentos que pueden trasladar el voto al PP: por un lado, la actual situación de crisis económica que padece España; y, por otro, que el Gobierno socialista se presenta como el abanderado de la última reforma de la Ley de Extranjería, detractora de los intereses de los extranjeros en España y restrictiva, aún más, de sus derechos y libertades. En definitiva, el PSOE se podría hacer con los votos de los que votan por agradecimiento y el PP de los que votan por expectativa de una mejor gestión. Unos y otros se harían con los que votan siempre en contra de quien ejerce el poder político en un municipio concreto.

Finalmente, pongamos un ejemplo de las repercusiones que puede tener el voto extranjero en las elecciones del próximo 22 de mayo de 2011: la Comunidad Valenciana y la provincia de Alicante.

En la Comunidad Valenciana, un total de 38.946 extranjeros residentes, comunitarios y no comunitarios, han sido notificados por el censo para votar en las próximas elecciones municipales. Las provincias de Alicante y Valencia, con 19.499 y 16.725 personas, son la cuarta y quinta con más extranjeros con derecho a voto. Así se desprende de los datos del INE, que además indica que los ciudadanos extranjeros notificados por el censo para votar en Castellón ascienden a 2.722 personas. Por delante de las provincias de Alicante y Valencia, las que registran más extranjeros con derecho a voto son Madrid, con 92.212 personas, casi la cuarta parte del total, seguida de Barcelona (52.743) y Murcia (30.752). En el otro extremo, además de Ceuta (30 votantes) y Melilla (108), se sitúan las provincias con menos votantes de estos países: Zamora (286 electores), Salamanca (309), Cáceres (381) o Teruel (429).

Las próximas elecciones municipales, que se celebrarán el 22 de mayo de 2011, contarán con 70.193 nuevos votantes extranjeros residentes en la Comunidad Valenciana, que podrán ejercer por primera vez su derecho al voto gracias a los acuerdos de reciprocidad suscritos recientemente por el Gobierno. Además de estos nuevos votantes, hay que sumar un total de 438.479 ciudadanos comunitarios, por lo que actualmente un total de 508.672 extranjeros tendrían derecho a votar en la Comunidad Valenciana en las elecciones locales, derecho que deben solicitar expresamente.

La mayoría de extranjeros comunitarios en la Comunidad Valenciana proceden del Reino Unido (144.044), Rumanía (141.118), Alemania (43.237), Bulgaria (37.272), Italia (24.757), Francia (21.515), Países Bajos (18.422), Bélgica (12.036), Polonia (9.911) y Lituania (8.431). Los extranjeros de otros países suman un total de 390.174 personas, lo que, en términos porcentuales, se traduce en un 44,11%. De ellos, los más numerosos proceden de Marruecos (74.650), Ecuador (47.067), Colombia (42.104), Bolivia (24.530), Argentina (18.448), Argelia (18.031), China (16.802), Ucrania (15.112), Rusia (11.485) y Brasil (9.794). El colectivo de ciudadanos ecuatorianos es el más numeroso dentro del grupo de nuevos

votantes (36.067), seguido de colombianos (28.537), peruanos (3.143), chilenos (1.511), paraguayos (678) y neozelandeses (257). Por otra parte, está pendiente la ratificación de seis nuevos acuerdos con Argentina, Bolivia, Uruguay, Trinidad y Tobago, Islandia y Cabo Verde, que elevarían la cifra de 70.193 a 88.765 nuevos votantes extranjeros.

Y ¿qué ocurrirá en la provincia de Alicante? El número de votantes extranjeros de países de la UE es de 263.707 personas, mientras que 42.748 inmigrantes se incorporarán al censo electoral a través de los acuerdos suscritos por España con terceros países. En total, 306.455 extranjeros que residen en Alicante y su provincia podrán participar en los comicios locales que se celebrarán el próximo año. Actualmente, 66.372 ciudadanos de terceros Estados pueden ejercer ya el derecho al voto en las próximas elecciones municipales en la Comunidad Valenciana; Ecuador con 36.067, Colombia con 28.537, Nueva Zelanda con 257 y Chile con 1.511. En breve, otros acuerdos entrarán en vigor en el presente año, de forma que los ciudadanos nacionales de dichos Estados firmantes tendrán el derecho a ejercer el voto en las elecciones municipales, lo que se traduce en 88.765 nuevos votantes, además de los 438.439 ciudadanos pertenecientes a la UE y Noruega que ya gozan de este derecho. De esta forma, a día de hoy, 527.204 ciudadanos de nacionalidad extranjera podrían tener derecho a ejercer el voto en la Comunidad Valenciana.

En definitiva, la incorporación de personas procedentes de Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela podría variar el mapa electoral en cuatro grandes municipios de la Comunidad Valenciana donde el valor de estos sufragios será decisivo. Esto ocurriría en municipios como Castellón, Benidorm, Elche o Torrent si se compara a los concejales elegibles por los extranjeros con la actual diferencia de escaños en esas corporaciones locales. El voto extranjero decidiría hasta 35 concejales, dos en cada una de las capitales de provincia, mientras que en Benidorm llegarían a cuatro y en Torrevieja a siete. En cuanto a los municipios con mayor porcentaje de extranjeros sobre el total de población, hay casos como el de Rojales, donde los nuevos votantes podrían decidir hasta en 17 concejales; en Peñíscola, Torreblanca, San Fulgencio u Oropesa del Mar, la cifra posible llegaría hasta 13 concejales. En cuatro municipios de la Comunidad los extranjeros, tanto los comunitarios como los extracomunitarios que por primera vez votarán en las próximas elecciones municipales de 2011, podrán decidir al menos la mitad de los concejales en sus respectivas corporaciones. En San Fulgencio, hasta 11 de sus 17 ediles pueden depender del voto extranjero, teniendo en cuenta que el porcentaje de este colectivo sobre la población total supera el 75%.

Conclusiones y sugerencias de actuación

A continuación se enumeran las principales conclusiones y sugerencias de actuación de este trabajo:

- La extensión del derecho al voto de los extranjeros residentes legales es un ladrillo más en el muro de la integración. La inmigración está poniendo a prueba la cohesión social en la sociedad española. Sin embargo, el fenómeno migratorio incide en todo el espacio europeo, con diferencias acusadas en cada uno de los Estados. Cada país se encuentra ante escenarios migratorios diferentes y adopta estrategias políticas diferentes, por lo que encontrar un compromiso común es una tarea más difícil de lo que pensamos.

La inmigración no es un fenómeno sencillo: no existe una política de inmigración perfecta, ni es probable que exista en el futuro, pero, eso sí, la puesta en marcha de cualquier medida en materia de inmigración, si queremos que esta se convierta en un bien público, debe permitir abordar la inmigración como una oportunidad en vez de como un problema. El papel de la Administración local es clave en lo relativo a las políticas sociales, ya que es la más cercana al ciudadano y la que conoce de primera mano sus dificultades al trabajar día a día con ellos. El inmigrante ha de sentirse acogido por la sociedad y su entorno más inmediato.

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

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

- Reconocimiento limitado del derecho al voto de los ciudadanos extracomunitarios en las elecciones municipales. Las intenciones del Gobierno son muy loables, pero la efectividad real de estas medidas debe ser puesta en duda. Si se promueve el derecho al voto a través del principio de reciprocidad, se estaría reconociendo el derecho al voto de los inmigrantes basándose en criterios preferenciales, tales como el número de inmigrantes o intereses políticos y/o económicos. La reciprocidad excluye inmigrantes procedentes de países con regímenes no democráticos y de países que prohíben a sus ciudadanos votar fuera del país, pero que residen aquí.

La reciprocidad genera una serie de contradicciones y agravios. Los ciudadanos de países comunitarios podrán votar y a la vez ser candidatos a las alcaldías o concejalías. En cambio, los de algunos países con los que se firmen acuerdos de reciprocidad podrán votar, pero en ningún caso estar en las listas. El resto, los nacionales de Estados cuyas leyes limitan el voto a los nacionales y los de Estados no democráticos, como las personas que provienen de países con los que el Gobierno español actualmente no puede firmar ese tipo de acuerdos, sencillamente porque sus gobiernos no tienen interés prioritario en reconocer derechos políticos a los escasos residentes españoles, o porque su legislación expresamente prevé lo contrario, por ejemplo Marruecos, con más de 700.00 residentes en España, o China, con más de 140.000 residentes en España, ni tan siquiera podrán votar.

La reciprocidad, establecida caso por caso vía acuerdos internacionales, da lugar a una pluralidad de regímenes jurídicos entre los propios extranjeros, sea cual sea su nacionalidad, en el reconocimiento del derecho al sufragio. El mecanismo de reciprocidad provoca desigualdades entre los diferentes grupos de inmigrantes, además de complejidades jurídicas, debido a las diferencias entre los regímenes jurídicos, incluso cuando los acuerdos de reciprocidad han sido firmados.

El reconocimiento del derecho al voto queda limitado, en todo caso, al sufragio activo, imposibilitando a los ciudadanos extracomunitarios en cuestión la posibilidad de presentarse como candidatos en los procesos electorales municipales. En ningún caso nos planteamos la extensión del derecho al voto a otras elecciones que no sean las municipales. La articulación del catálogo de condiciones para el ejercicio del derecho al voto en las elecciones municipales españolas por parte de los ciudadanos extracomunitarios nacionales de los Estados en cuestión, tales como la autorización de residencia en España de tres a cinco años, la inscripción en el padrón municipal y la inscripción en el censo electoral de extranjeros residentes en España, convierten el ejercicio de este derecho, sin duda, en misión imposible.

En definitiva, el condicionamiento del derecho al voto a la reciprocidad puede en unos casos hacer imposible su ejercicio, mientras que en otros lo puede convertir en

algo muy improbable. La paradoja reside en el mismo Código Civil, según el cual puede ser más rápido obtener la nacionalidad española con todos los derechos que beneficiarse de esta concesión del derecho al voto en las elecciones municipales. En este sentido, la propuesta de firmar acuerdos de reciprocidad servirá de muy poco si se exige para votar un periodo de residencia en España de entre tres y cinco años, pues en dicho periodo el extranjero, si lo desea, podría haber ya alcanzado la nacionalidad española.

- Búsqueda de consenso social, político y parlamentario. Sin duda, se hace necesario por parte de Gobierno alcanzar un sólido acuerdo con la totalidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, o cuanto menos, con el principal partido de la oposición, a fin de avanzar en la extensión del derecho al voto a los ciudadanos extracomunitarios, para evitar que la incorporación al censo de varios cientos de miles de estos nuevos electores extranjeros sea un motivo más de confrontación política. Tarde o temprano el derecho de sufragio se extenderá a todos los extranjeros residentes en España, si la finalidad última de las fuerzas políticas en España es la integración social y política de éstos. Mientras llega este momento, el actual marco normativo debe venir acompañado, sin ninguna duda, del necesario consenso social, político y parlamentario.
- El reconocimiento del derecho al voto a los ciudadanos extracomunitarios en las elecciones municipales requiere de una reforma legislativa. Si de verdad queremos apostar por el principio de democracia y hacer partícipes a los extranjeros residentes legales en los procesos electorales, la reforma legislativa es la única solución, pero, siguiendo a Martínez Pujalte (2010:125), de forma errónea, si bien, a corto plazo, podríamos optar por el reconocimiento del derecho al voto a los extranjeros residentes legales en España por ley, o seguir optando por la vía del tratado de reciprocidad. La adopción de este tipo de tratados requiere de la voluntad política y del entusiasmo e interés del Gobierno de turno. A medio o largo plazo, se necesitaría una reforma constitucional porque sin ella la única manera de dar derecho a voto es firmar acuerdos de reciprocidad. Vacas Fernández (2009:92) plantea otra solución, difícil de materializar a nuestro entender atendiendo a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional (STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007: “interpretar de forma laxa la exigencia de reciprocidad del artículo 13.2: en el sentido de que no sería una reciprocidad absoluta o de resultado, sino que la exigencia del 13.2 se cumpliría con un mero compromiso de reciprocidad genérica, casi de intención, de las partes”).

Ahora bien, hasta que reformemos la CE o firmemos acuerdos bilaterales de reciprocidad, vayamos abriendo la puerta al derecho al voto. Pero como no podemos firmar acuerdos con todos los países de los que vienen inmigrantes, reformemos la Constitución y dejemos a un lado la reciprocidad como principio nuclear, para que todos los inmigrantes residentes en España tengan también derecho a votar y a ser votados en las elecciones. Sin duda alguna, “la exigencia constitucional de reciprocidad se ha convertido en el límite que más constriñe la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros” (Aja y Moya, 2008:73). Además, “el art. 13, 2º de la CE impone férreos o severos límites, la reciprocidad”, según Chueca Sancho y Aguelo Navarro (2009:36).

Ha llegado la hora de una reforma legislativa, si no se quiere de momento revolucionaria o maximalista, que suprima todo el párrafo segundo del artículo 13 de la CE. Vacas Fernández (2009:92) plantea “la reforma del artículo 13.2 de la Constitución, bien de manera parcial, eliminando la condición de reciprocidad o, incluso, suprimiendo todo el párrafo segundo: lo primero solucionaría los problemas derivados del principio de reciprocidad y para el caso únicamente de las elecciones municipales, porque haría depender el reconocimiento del derecho únicamente de la voluntad de España. La segunda opción extendería dicha posibilidad a todas las elecciones”, al menos de una suave y minimalista, que reforme el artículo 13.2 de la CE, tal y como Aja, Arango y Oliver Alonso (2008:79) sugieren: “la simple supresión de la exigencia de reciprocidad, de modo que los extranjeros puedan votar en las elecciones municipales de acuerdo con las condiciones que establezca la ley electoral”.

Dicha reforma constitucional no implicaría directamente la concesión del derecho al voto de cualquier tipo de extranjero. Simplemente eliminaría la prohibición expresa del artículo 13.2 de la CE, y, en consecuencia, el derecho al voto podría extenderse a los extranjeros residentes en España. Sin duda, “es de desear, pues, *de lege ferenda*, la reforma del artículo 13.2 CE sea más amplia, sin restricciones innecesarias. Y así se podría decir: los extranjeros podrán ser titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, en virtud de lo dispuesto en tratado o ley” (Ibáñez Macías, 2009:82).

- Nacionalidad frente a residencia como fundamentos del derecho al voto. Sin duda alguna, mientras exista el Estado nacional, el sufragio deberá ir vinculado a la pertenencia pueblo-nación, de forma que sea la nacionalidad y no la residencia el fundamento del derecho al voto, pero debemos abogar porque el criterio de pertenencia al pueblo debe ser la residencia y no la nacionalidad.

Mantener el criterio de la residencia legal y continuada como fundamento del derecho de participación de los extranjeros en la esfera pública debe ser el camino a seguir, evitando propuestas, en nuestra opinión, cuanto menos disparatadas, como la de la concesión del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales “como consecuencia y por la vía de facilitar, en su caso, adquisición de la nacionalidad española a los extranjeros no comunitarios” y “será en aplicación estricta de los mecanismos de adquisición de la nacionalidad donde se podrá facilitar una adquisición preferente, mediante, en su caso, la reducción de los años de residencia para poderla solicitar y mediante convenios en los que se favorezca la adquisición, compatibilizándola con la doble nacionalidad” (Sagarra Trías, 2008:343).

La apuesta por la reciprocidad es una apuesta poco valiente, ya que el aumento del electorado inmigrante será mínimo. De ahí que consideremos que “la exigencia de la reciprocidad constituye un gran obstáculo para el reconocimiento del sufragio de los extranjeros” (García Soriano, 2007:264). Es más, “la presencia del principio de reciprocidad en el artículo 13.2 aboca, como hemos visto, a un proceso, largo y complejo, de negociaciones bilaterales para adoptar tratados en la materia basados en la reciprocidad, y que, de antemano, podemos afirmar ya que imposibilitará extender el derecho de voto de forma general a todos los inmigrantes residentes regulares

en España. La realidad, jurídica y política, limitará su extensión básicamente a los nacionales de algunos Estados latinoamericanos” (Vacas Fernández, 2009:94).

La reciprocidad implica que el derecho al voto quede condicionado al lugar de nacimiento de una persona, de forma que el hecho de residir de forma estable en España no es determinante, porque no da derecho a formar parte de la comunidad política. Este derecho está condicionado por unos acuerdos internacionales de reciprocidad, que son ajenos a la situación de las personas que han acreditado mediante su residencia legal y continuada su voluntad no solo de estar, sino de permanecer, participar y de que se cuente con ellos y se les escuche en los foros donde se decide el futuro de todos (Bacazzo, 2008).

En resumen, hoy más que nunca, “si se quiere de verdad tomar en serio el derecho de sufragio de los inmigrantes en España, resulta inexcusable la reforma del artículo 13.2 de la Constitución, para devolver a la España del siglo XIX, donde nos mantiene anclado el principio de reciprocidad, al momento actual de desarrollo del Derecho internacional, donde las personas ya no son meros objetos pertenecientes al elemento población del Estado del que son nacionales, sino que, bien al contrario, e independientemente del Estado del que sean nacionales, son, por sí mismas, titulares de derechos” (Vacas Fernández, 2009:95). Debemos superar viejos corsés y apostar firmemente por la extensión de los derechos políticos a los extranjeros, por su participación en la vida política. Es la residencia legal y continuada y no la nacionalidad lo que realmente importa a la hora de elegir a los representantes.

Ahora bien, el reconocimiento del derecho al sufragio activo o pasivo a los extranjeros residentes legales en España no debe detenerse forzosamente en el nivel de las elecciones municipales. Martínez Pujalte (2010:127-8) entiende que la extensión del derecho de voto a otros procesos electorales contravendría no solo al artículo 13.2 de la CE, sino también al 1.2 de la misma, “que residencia la soberanía nacional únicamente en los españoles”, pues considera erróneamente la nacionalidad como el único “vínculo de pertenencia a una determinada comunidad política”, cuando, en nuestra opinión, debemos optar por un concepto más amplio: el de ciudadanía.

Las decisiones fundamentales sobre la convivencia colectiva deben ser adoptadas por sus ciudadanos residentes, sean o no nacionales de ese Estado en cuanto miembros de la comunidad política. Parece clara la necesidad de anclar el concepto de ciudadanía no en la pertenencia al Estado-nación y al *ius sanguinis*, sino en la efectiva participación en la vida de una comunidad territorial, en la libre elección de residir y vivir en un determinado país.

La idea de ciudadanía debe llevar implícita o explícita la correlación entre derechos y deberes, y, en este sentido, el límite más serio de la ciudadanía cívico-social es la no atribución de derechos políticos a los extranjeros, lo que algunos autores han definido como “la última frontera de la ciudadanía política” (Chueca Sancho y Aguelo Navarro, 2009:45). Para ello el escollo a salvar sería el comentado artículo 13.2 de la CE.

La situación actual demuestra que dicho mandato constitucional resulta inadecuado en aras a lograr un ideal a medio o largo plazo. La reforma constitucional serviría no solo para eliminar la reciprocidad, sino también para ir más allá y permitir el sufragio de los extranjeros residentes legales en España en todos los procesos electorales: municipales, autonómicos y generales (Santolaya Machetti y Revenga Sánchez, 2007:22-23 y 80-81), haciendo buena la máxima “¡Aquí vivo, aquí voto!”.

Bibliografía

- Adam Muñoz, M. D. y Blázquez Rodríguez, I. (2005), Nacionalidad, extranjería y ciudadanía de la Unión Europea. Madrid, Colex.
- Aja, E., Arango, J. y Oliver Alonso, J. (eds.) (2008), La inmigración en la encrucijada (Anuario de la Inmigración en España. Barcelona, CIDOB.
- Aja, E. y Moya, D. (2008), El derecho de sufragio de los extranjeros residentes. En E. Aja *et al.* (eds.), La inmigración en la encrucijada. Anuario de la Inmigración en España. Barcelona, CIDOB.
- Alarcón Requejo, J. (2009), Derechos políticos de los latinoamericanos en España y participación en elecciones locales. En A. ESCRIVÁ *et al.* (eds.), Migración y participación política. Madrid, CSIC.
- Andrés, H. (2008), El derecho de voto de los extranjeros en el mundo. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 8, 9-43.
- Área de extranjería del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza. (Disponible en: <http://www.reicaz.es/extranjeria>).
- Bacazzo, E. (2008), Los derechos políticos de las personas inmigradas y la lógica de la reciprocidad. *Diagonal Periódico*, 74 (20 marzo-2 abril). (Disponible en: http://diagonalperiodico.net/spip.php?article5660&var_recherche=Edoardo%20).
- BOCG, Congreso de los Diputados, Núm. D-428 de 11 de Septiembre de 2006, p. 17.
- BOCG, Congreso de los Diputados, Núm. D-345 de 2 de Marzo de 2006, p. 14.
- BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B de 7 de octubre de 2005, p. 207.
- BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D de 26 de mayo de 2004, p. 22.
- BOE núm. 5, de 6 de enero de 2010.
- BOE núm. 122, de 19 de mayo de 2010.

- Chueca Sancho, A. G. y Aguelo Navarro, P. (2009), El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea". *Documentos CIDOB Migraciones*, 19.
- Consejo de Estado. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es>.
- DOCE C 65 E, 14-3-2002 (A5-0223/2001), Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2000/2231(INI)).
- Durán Muñoz, R. y Martín Martínez, M.M. (2008), La integración política de los inmigrantes. La vía de sufragio. Madrid, Dykinson.
- Durán Muñoz, R. *et al.* (2007), La participación política de los extranjeros: Estado de la cuestión. Documento de Trabajo Serie Jurídico-Político JP2007/01. Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Excmo. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Alicante- Oficina Única de Extranjeros de Alicante. (Disponible en: <http://www.consultor.com/oue/>).
- Flores Juberías, C. y Tent Alonso, P. (2010), La extensión del derecho al sufragio de los extranjeros en España: ¿Reforzando la igualdad o reinventando la ciudadanía? En E. Conejero Paz y A. Ortega Giménez, Alfonso (eds.), *Inmigración, integración, medicación intercultural y participación ciudadana*. Alicante, Editorial Club Universitario.
- Ganuzza Fernández, E. (2004), La participación ciudadana en el ámbito local europeo. *Revista de Estudios Europeos*, 38, 77-91.
- García Soriano, M. V. (2007), Sobre la viabilidad de la participación política de los extranjeros en las elecciones municipales. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 60/61, 259-72.
- Ibáñez Macías, A. (2009), El derecho de sufragio de los extranjeros. *Cuadernos Bartolomé de las Casas*, 46.. Madrid, Dykinson.
- Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral General (2009), pp. 30-83. (Disponible en: <http://www.consejo-estado.es>).
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (Disponible en: <http://www.ine.es>)
- Martínez Pujalte, A. L. (2010), Los sistemas electorales españoles: Evaluación y propuestas de reforma. Madrid, Dykinson.
- Massó Garrote, M. F. (1997a), Los derechos políticos de los extranjeros. Madrid, Colex.
- Massó Garrote, M. F. (1997b), Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el Estado nacional. *Revista de Estudios Políticos*, 97, 159-94.
- Migrar con Derechos. (Disponible en: <http://www.migrarconderechos.es>).
- Ministerio del Interior. (Disponible en: <http://www.mir.es>).
- Ministerio de Justicia (Disponible en: <http://www.mjusticia.es>).
- Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. (Disponible en: <http://extranjeros.mtas.es>)
- Observatorio Valenciano de la Inmigración (OVIM). (Disponible en: <http://www.observatorioinmigracion.gva.es>).

Ortega Giménez, A. y Heredia Sánchez, L. S. (2008), El derecho al voto de los extranjeros en las elecciones municipales españolas. ¿Integración o interés? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 8, 587-98.

Sagarra Trías, E. (2008), Los derechos políticos de los extranjeros en España: Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. En M. Balado (ed.), *Inmigración, Estado y Derecho*. Barcelona, Bosch.

Santolaya Machetti, P. y Díaz Crego, M. (2008), El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Santolaya Machetti, P. y Revenga Sánchez, M. (2007), *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sartori, G. (2001), *La sociedad multiétnica*. Madrid, Taurus.

Vacas Fernández, F. (2009), El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del Derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* 20, 267-90.

Índice de Gráficos y Tablas

Gráficos

Gráfico 1. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según sexo, a 30 de junio de 2010	8
Gráfico 2. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Principales nacionalidades (30-06-2010)	9
Gráfico 3. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según continente y sexo (30-06-2010)	9
Gráfico 4. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según provincia (30-06-2010)	10
Gráfico 5. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según régimen de residencia (30-06-2010)	11
Gráfico 6. Estructura de edad y sexo de los extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor (30-06-2010)	11

Tablas

Tabla 1. Acuerdos firmados por España reconociendo el derecho a voto a extranjeros residentes en las elecciones municipales	29
Tabla 2. Condiciones generales para el ejercicio del derecho de voto en las elecciones municipales españolas comunes a los ciudadanos extranjeros	31

Trabajos publicados

- EP 1/1999 Cuadernos con alternativas 1. *Varios autores.*
- EP 2/1999 Cuadernos con alternativas 2. *Varios autores.*
- EP 3/1999 Bases para una reforma de la política. *Varios autores.*
- EP 4/2000 La educación a debate. *Victoria Camps.*
- EP 5/2000 Un pacto de Estado para la justicia. *Varios autores.*
- EP 6/2000 Sistema Nacional de Salud. *Javier Rey.*
- EP 7/2001 La Universidad Europea del Trabajo. *Varios autores.*
- EP 8/2001 La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. *Antonio Estella.*
- EP 8 bis/2001 La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. *Leonor Moral.*
- EP 9/2002 La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. *Violeta Ruiz.*
- EP 10/2002 La participación de los españoles en elecciones y protestas. *Belén Barreiro.*
- EP 11/2002 La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. *María Luisa Fernández.*
- EP 11 bis/2003 El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. *Rosa Velázquez.*
- EP 12/2003 Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. *Eloísa del Pino y César Colino.*
- EP 13/2003 El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. *Carlos Garcimarin y Santiago Díaz de Sarralde.*
- EP 14/2004 El modelo social en la Constitución europea. *José Vida.*
- EP 15/2004 Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. *Arantxa Zaguirre.*
- EP 16/2005 La enseñanza de la religión católica en España. *Margarita Lema.*
- EP 17/2005 Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. *Kerman Calvo.*
- EP 18/2005 La financiación de las confesiones religiosas en España. *Alejandro Torres.*
- EP 19/2006 Propuestas para la reforma del sistema electoral español. *Rubén Ruiz.*
- EP 20/2006 Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. *Jordi Bosch.*
- EP 21/2006 La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. *M.^a Ángeles Catalina Benavente.*
- EP 22/2006 Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. *Irene Martín Cortes.*
- EP 23/2006 Los símbolos y la memoria del Franquismo. *Jesús de Andrés Sanz.*
- EP 24/2007 Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. *Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.*
- EP 25/2007 Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. *Almudena Moreno Mínguez.*
- EP 26/2007 La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. *Anabel Moriña Díez.*
- EP 27/2007 La reforma del Senado. *Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.*
- EP 28/2007 Un nuevo enfoque de la solidaridad autónoma a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. *Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.*
- EP 29/2007 Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. *Yolanda García Ruiz.*
- EP 30/2008 El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos. *Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés.*
- EP 31/2008 El turismo residencial y las políticas públicas europeas. *Fernando J. Garrigós Simón y Daniel Palacios Marqués.*
- EP 32/2008 La economía social y su participación en el desarrollo rural. *Andrés Montero Aparicio.*
- EP 33/2008 Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición. *Pedro Brufao Curiel.*
- EP 34/2008 La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España. *Jesús Pérez Mayo.*
- EP 35/2008 "Ampliar para ganar": las consecuencias electorales del crecimiento del Metro en Madrid, 1995-2007. *Luis de la Calle Robles y Lluís Orriols i Galve.*

- EP 36/2008 Las causas de la participación y sus consecuencias en el voto de centro y de izquierda en España. *Sebastián Lavezzolo Pérez y Pedro Riera Segrera.*
- EP 37/2008 El medio ambiente urbano en la Unión Europea. *Susana Borràs Pentinat.*
- EP 38/2008 Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. *Ernesto Ganuza Fernández y Braulio Gómez Fortes.*
- EP 39/2008 Cataluña después del primer "Tripartit". Continuidad y cambio en patrones de comportamiento electoral. *Laia Balcells Ventura y Elna Roig Madorran.*
- EP 40/2009 La reducción de empleo y sus consecuencias en los resultados: un análisis de las empresas españolas. *Fernando Muñoz Bullón y María José Sánchez Bueno.*
- EP 41/2009 Flexicurity and Gender Equality: advancing flexicity policies in Denmark and Spain. *Óscar García Agustín y Lise Rolandsen Agustín.*
- EP 42/2009 La cobertura de la situación de dependencia. *Djamil Tony Kahale Carrillo.*
- EP 43/2009 Políticas públicas y segregación residencial de la población extranjera en la Comunidad de Madrid. *Alfonso Echazarra de Gregorio.*
- EP 44/2009 Libre circulación de personas y ciudadanía social: ¿cabe imponer barreras al turismo social? *Borja Suárez Corujo y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.*
- EP 45/2009 Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva. *Carmela Mallaina García.*
- EP 46/2009 La deconstrucción del servicio público de televisión: hacia una política de innovación en las nuevas plataformas digitales. *Alberto González Pascual.*
- EP 47/2010 Desigualdad de rentas y desigualdad de oportunidades en España. *Christelle Sapata.*
- EP 48/2010 Un análisis del efecto de la Ley de igualdad en la representación electoral, parlamentaria y en el comportamiento electoral de las mujeres en las elecciones generales de 2008. *Álvaro Martínez Pérez y Kerman Calvo Borobia.*
- EP 49/2010 ¿Querer es poder? Un análisis de la fecundidad de las mujeres españolas e inmigrantes. *María José Hierro Hernández y Margarita Torre Fernández.*
- EP 50/2010 Salud y acceso a los servicios sanitarios en España: la realidad de la inmigración. *Cristina Hernández Quevedo y Dolores Jiménez Rubio.*
- EP 51/2010 Las políticas de conciliación en España y sus efectos: un análisis de las desigualdades de género en el trabajo del hogar y el empleo *Pablo Gracia y Daniela Bellani.*
- EP 52/2010 ¿Debe el agua de los ríos llegar al mar? Orientaciones para una gestión medioambiental del agua en España. *Fernando Magdaleno Mas.*
- EP 53 / 2010 The Internet Sector and Network Neutrality: where does the EU stand? *Hairong Mu y Carlo Reggiani.*
- EP 54/2010 Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal. *Belén Fernández Suárez.*
- EP 55/2010 Los biocombustibles en la política energética europea: los retos de la estrategia energética europea para el año 2020. *Raquel Montes Torralba.*
- EP 56/2010 Blogging político y personalización de la democracia local en España y Portugal. Evidencias presentes y propuestas de futuro. *J. Ignacio Criado y Guadalupe Martínez Fuentes.*
- EP 57/2010 Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. *Luis Bouza García.*
- EP 58/2010 La imposición sobre el patrimonio como instrumento para una distribución equitativa de la riqueza. *César Martínez Sánchez.*
- EP 59/2011 Las consecuencias electorales de los escándalos de corrupción municipal, 2003-2007. *Gonzalo Rivero Rodríguez y Pablo Fernández-Vázquez.*

