

El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales en España

*Soledad Torrecuadrada García-Lozano**

La migración repercute directamente en todos los estados, ya que refleja como punto de origen, destino o tránsito migratorio. Uno de los múltiples problemas con que se encuentran los inmigrantes, es el derivado de la integración en la sociedad de acogida, que les recibe, sin embargo, es perceptible una sensación de rechazo y desarraigo, al considerarse extraños tanto de la sociedad de la que partieron, como de aquella a la que llegaron.

Migration rebound directly in all States, since it rebound like starting point, destination, or migratory transit. One of the multiple problems immigrants found, it is originated on integration to the welcome society that receives them, nevertheless, a rejection senses and uprooting is perceivable, when considering themselves as strangers from the society they left as well as that one to which they arrived.

SUMARIO: I. Introducción / II. El derecho de sufragio de los extranjeros en la Constitución española / 1. El régimen general / 2. El régimen comunitario / III. Conclusiones / Bibliografía

I. Introducción

Aunque en el derecho comparado advertimos que el derecho de sufragio se reserva a los nacionales del Estado, en los últimos tiempos se vienen elevando, cada vez con mayor intensidad, las voces que defienden la ampliación del alcance del citado

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid.

derecho a los inmigrantes en su lugar de residencia¹. Si es cierto que el fenómeno migratorio es tan antiguo como el hombre, es innegable que, en la actualidad tiene unas características diferenciadoras. En este sentido, baste subrayar que debido a los avances técnicos, estamos ante movimientos humanos masivos, observables con toda su crudeza en los medios de comunicación. Uno de los aspectos más problemáticos derivados de la migración es la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, que no es una cuestión fácil de resolver, puesto que se encuentran implicados factores económicos y sociales junto con otros culturales o religiosos. Para facilitar esta integración, se defiende dotar a los inmigrantes del derecho de voto en las elecciones de un Estado del que no son nacionales, pero en el que habitan². En este sentido, la experiencia de algunos estados comunitarios (como Dinamarca, Holanda, Irlanda, Suecia y Finlandia) de permitir a todos los residentes en su territorio el ejercicio del derecho de voto en las elecciones locales, nos muestra que es un importante elemento a tener en cuenta para lograr el objetivo perseguido³.

Sin embargo, con haberse calificado como un instrumento útil, la identificación de los titulares del derecho de sufragio es un ámbito sometido a la jurisdicción doméstica estatal⁴. Los estados en este punto han de respetar unas limitaciones mínimas establecidas por el Derecho Internacional general que, en realidad, concede la titularidad del derecho de sufragio a los nacionales; es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 21)⁵, el Pacto de Nueva York sobre derechos civiles y políticos (Art. 25)⁶ o la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de

¹ Especialmente, escuchamos a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como SOS racismo en este sentido, pero no son las únicas que apoyan estas reivindicaciones.

² Véase, por ejemplo, en este sentido, *la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*, COM (2003) 336 final, Bruselas, de 3 de junio de 2003.

³ Véase, en este sentido el párrafo 3.3. de la Comunicación de la Comisión indicada en la nota anterior.

⁴ De acuerdo con la resolución 2625 (XXV) de la AGNU, que contiene la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los estados tienen el «derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social o cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.»

⁵ El texto del artículo 21 es el siguiente: «1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.»

⁶ El Art. 25 indica que: «Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.»

todas las formas de discriminación racial (Art. 6)⁷. En el mismo sentido hemos de interpretar el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, cuyo artículo 5 prohíbe la discriminación motivada en la «raza, color y origen nacional o étnico... en ... c) los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, ...», sin embargo, es claro que cuando se refiere al origen nacional no está aludiendo a la nacionalidad tal y como venimos utilizando aquí el concepto (como vínculo más estrecho entre un Estado y las personas físicas) sino aludiendo a desigualdades basadas en la pertenencia a grupos nacionales diferenciados dentro de un mismo Estado.

Por lo demás, las constituciones estatales no suelen reconocer la titularidad de este derecho a los extranjeros en las elecciones municipales⁸, incluso en los estados en los que sí es posible, se proclama no en la Norma Fundamental, sino en la legislación que sirve de desarrollo a ésta, con escasas salvedades, como es el caso de la Constitución finlandesa⁹.

En consecuencia, podemos afirmar que el Derecho Internacional ni impone ni prohíbe el derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones del Estado de residencia habitual, habrán de ser estos sujetos quienes, en su Constitución o en su legislación incorporen esta posibilidad. En las páginas que siguen nos detendremos a analizar la situación en España cuyo texto constitucional, permite la participación activa y pasiva de los extranjeros en las elecciones municipales. En desarrollo de este enunciado constitucional, el derecho español ha establecido una dualidad de regímenes: el general –para todos los extranjeros, salvo para los ciudadanos comunitarios- y el comunitario –aplicable a los nacionales de los estados miembros de la Unión Europea- que, hasta el momento, ha sido el realmente efectivo.

El Derecho Internacional ni impone ni prohíbe el derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones del Estado de residencia habitual.

⁷ El Art. 6 de esta Declaración afirma que: «No debe admitirse ninguna discriminación por motivos de raza, color u origen étnico en cuanto al disfrute por toda persona en su país de los derechos políticos y de ciudadanía, en particular del derecho de tomar parte en las elecciones por medio del sufragio universal e igual y de participar en el gobierno. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.»

⁸ Piénsese, por ejemplo que hay textos constitucionales (como el artículo 94 de la Constitución costarricense) que limitan el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos que obtengan la nacionalidad por naturalización, a las elecciones que se produzcan con posterioridad a los doce meses siguientes a su nacionalización.

⁹ Cuyo artículo 14 expresamente proclama que «Todos los ciudadanos finlandeses y extranjeros residentes permanentemente en el país que hayan cumplido los dieciocho años tienen derecho a sufragar en las elecciones y referendos municipales de la manera establecida por Ley».

II. El derecho de sufragio de los extranjeros en la Constitución española

La redacción original del artículo 13.2 de la Constitución española de 1978 incorporaba el posible ejercicio del derecho de sufragio activo para los extranjeros en España, con tres límites: uno, sólo en las elecciones municipales; dos, siempre sobre la base del principio de reciprocidad; tres, en las mismas condiciones que los españoles, lo que supone la necesidad de inscripción en el censo electoral. El motivo de la primera restricción, como afirma la profesora Abarca Junco, se encuentra en que las decisiones adoptadas por «el alcalde y los concejales de un municipio afectan muy directamente a todos los que viven en la comunidad municipal» por lo que «parece una cuestión de estricta justicia que cualquiera de estos individuos afectados pueda participar a través del voto en la elección de sus representantes»¹⁰, además de favorecer la integración del extranjero en el lugar de residencia¹¹. El segundo límite, el origen de la reciprocidad como fundamento podemos encontrar en establecer las bases para solicitar de los demás estados «una igualdad de trato a los ciudadanos españoles que residen en el extranjero»¹², no olvidemos que cuando se redacta la Constitución, España era un país de emigración¹³ que, contaba con una Ley de 1971 que regulaba precisamente esta condición. El tercero, para garantizar la exigencia de una mínima vinculación entre el extranjero que pretende ejercer este derecho y el territorio del Estado que le reconoce esa posibilidad¹⁴.

El artículo 13.2 de la Constitución, mantuvo aquel contenido (sin materializaciones prácticas) hasta su modificación en agosto de 1992. El 7 de febrero de ese mismo año se había adoptado en el proceso de construcción europea el Tratado de Maastricht, que proclamaba la ciudadanía comunitaria, una de cuyas manifestaciones era el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a ejercer, no sólo el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales del Estado miembro en el que tuvieran su residencia, tal y como consideraba el precepto constitucional que nos ocupa, sino

¹⁰ Véase en P. Abarca Junco, “Nacionalidad y extranjería en la nueva Constitución” en *Lecturas sobre la Constitución española*, T. Ramón Fernández (Dir.), Madrid, 1979, p. 369.

¹¹ Véase las palabras del Sr. Villar Arregui, en *Diario de Sesiones del Senado*, 23 de agosto de 1978, núm. 42, p. 1777.

¹² Véase en este sentido las palabras del Sr. Zapatero Gómez, en nombre del Grupo Socialista, en *Diario de Sesiones del Congreso*, de 17 de mayo de 1978, núm. 68, p. 2414. En sentido contrario se manifestaba el Sr. Fraga Iribarne, en la misma sesión, véase p. 2416.

¹³ La versión inicial del Art. 12 del Proyecto del Congreso restringía la titularidad de los derechos políticos sólo a los españoles; tanto en la Comisión constitucional del Congreso como en la del Senado, se debatió este contenido, distintas enmiendas proponían su supresión, con el propósito no de ampliar el ámbito subjetivo de su aplicación, como de no impedirlo. De todas las posibilidades consideradas, se optó por la que, en aquel momento, pareció más progresista.

¹⁴ El Sr. Solé Barberá, diputado del Grupo Parlamentario Comunista en el Congreso, afirmaba en la sesión de la Comisión de Constitución en el de 17 de mayo de 1978: «Nosotros pretendemos establecer unos ligámenes con los extranjeros que residan en nuestro país, de forma que redunde en su participación en nuestra vida política, porque sin ella, difícilmente conseguiremos su participación en nuestra vida económica y social», ver en *Diario de Sesiones del Congreso*, de 17 de mayo de 1978, núm. 68, p. 2418.

también la vertiente pasiva de este derecho (incorporado en el artículo 8B.1 –actual 19- del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en adelante, TCE). Esta última perspectiva del alcance de la previsión constitucional española que sólo establecía el derecho de elegir pero no el de ser elegido. El Gobierno español, tras advertir la posible contradicción de la previsión comunitaria con nuestra Norma Fundamental, solicitó al Tribunal Constitucional (TC) que emitiera un dictamen acerca de la compatibilidad general de aquel Tratado (y, de forma más concreta del entonces artículo 8B.1 del TCE) con la Constitución española.

El TC estrenó con esta ocasión su función consultiva (prevista en el artículo 163 de la Constitución y el artículo 2.1.e de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), ejerciendo el control previo de constitucionalidad de un Tratado adoptado por España. Fruto de esta tarea, el Alto Tribunal concluyó la contradicción entre los preceptos antes indicados¹⁵. Esta afirmación, de conformidad con el art. 95 de la Constitución¹⁶, suponía que España podía renunciar a manifestar el consentimiento en obligarse por el Tratado adoptado en Maastricht, debido a la contradicción del precepto considerado con el artículo 13.2 de la Constitución; o, consentirlo pero habiendo modificado previamente el precepto constitucional origen de la oposición. Como es sabido, se optó por la alternativa indicada en segundo lugar, provocando la primera reforma constitucional que supuso añadir en la redacción del artículo 13.2 de la Constitución tan solo dos palabras “*y pasivo*”, junto al derecho de sufragio activo que ya se consideraba¹⁷.

La consecuencia de la modificación producida fue el reconocimiento a los extranjeros, al menos formal, de la titularidad del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Ciertamente, el objetivo de la reforma no era favorecer la extensión general del alcance subjetivo de este precepto, como se desprende de la nueva redacción constitucional, sino permitir la ratificación del Tratado de Maastricht, y con ello la equiparación de los ciudadanos comunitarios a los nacionales en lo que al ejercicio de ambas vertientes del derecho de sufragio se refiere en las elecciones

¹⁵ Existen múltiples trabajos sobre esta Declaración, entre ellos los de M. Aragón “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994, p. 9 y ss. o P. Pérez Tremps “Las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el derecho comparado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 18, 1994, p. 51 y ss.; ver especialmente un magnífico comentario crítico de A. Mangas Martín “La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): Una reforma constitucional innecesaria o insuficiente”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLIV (1992), 2, p. 381 y ss.

¹⁶ El artículo 95.1 de la Constitución indica que «La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá una previa revisión constitucional».

¹⁷ Un año antes de la modificación constitucional, el TC desestimaba un recurso de amparo interpuesto por la candidatura “los verdes de Andalucía”, en la que en la zona de Motril figuraba como número uno D. don Edward Emerentia Franz Vandoorne, exigiendo la Junta Electoral de Zona, su sustitución al carecer de la nacionalidad española. El 20 de mayo de 1991, en la Sentencia 112/1991, se entiende que en aquel momento, la Constitución española no permitía el ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales de ciudadanos no españoles.

La consecuencia de la modificación producida fue el reconocimiento a los extranjeros, al menos formal, de la titularidad del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

nes locales, aunque el efecto finalmente obtenido se haya reducido prácticamente a éstos, y a los nacionales no-ruegos. Veamos ahora los dos regímenes establecidos en este punto (ya enunciados en el epígrafe anterior): el régimen general –aplica-

ble a todos los extranjeros, no comunitarios- y el comunitario –previsto para los nacionales de los estados miembros de la Unión Europea-.

1. El régimen general

La Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social¹⁸, en el tema que nos ocupa, se limita a reiterar el contenido del Art. 12 de la Constitución española¹⁹, sin añadir ninguna aclaración más. Por su parte, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG²⁰, en

¹⁸ La Ley 4/2000, de 11 de enero, publicada en *BOE* núm. 20, de 12 de enero de 2000, modificada por la Ley 8/2000, de 22 de diciembre del mismo año, en *BOE*, núm. 307, de 23 de diciembre de 2000 y, más recientemente por la Ley 14/2003, de 20 de noviembre, publicada en *BOE*, núm. 279, de 21 de noviembre de 2003.

¹⁹ El apartado primero del Art. 6 de la citada Ley afirma que «Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos que por Ley o Tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquéllos.»

²⁰ La LOREG fue una consecuencia directa de la Sentencia del Tribunal Constitucional 72/1984, de 14 de junio, pronunciándose sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por D. Luis Fernández Fernández-Madrid y cincuenta y dos senadores frente al Proyecto de Ley Orgánica sobre incompatibilidades de Diputados y Senadores. El origen de la presunta inconstitucionalidad se encontraba en el artículo 70.1 de la Constitución española, en el que se establece que «la Ley Electoral determinará las causas de inelegibilidad de los Diputados y Senadores...», Ley que, de acuerdo con el artículo 81.1 del mismo texto, debe tener carácter de Ley Orgánica («1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.»). De lo anterior se desprende que el desarrollo de la Constitución precisa de un Código Electoral único, en el que encuentre acomodo la regulación del objeto de la Sentencia (léase en este punto el párrafo segundo del Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia: «Por consiguiente, en abstracto, es admisible que la Ley Electoral se haga por partes o que se modifique por partes, pero esta posibilidad no es sostenible en la coyuntura histórica del inicial desarrollo de la Constitución, pues confeccionar parcialmente la Ley Electoral significa modificar sólo parcialmente, a través de una Ley Orgánica, el Real Decreto-Ley 20/1977. La imposibilidad no nace por razón del rango de la citada disposición, pues este Tribunal ha señalado ya que las normas que no poseían especial reserva de rango en el momento de dictarse no devenían inconstitucionales con la aprobación de la Constitución, sino en atención a que el desarrollo de la materia electoral por Ley Orgánica constituye específica necesidad de desarrollo de la Constitución», además, en el párrafo siguiente precisa que, el legislador por razones de oportunidad política, puede decidir

adelante) comienza afirmando que sólo son titulares del derecho de sufragio los españoles mayores de edad, que deberán inscribirse en el censo electoral vigente para su ejercicio²¹. Sin embargo, en su redacción original, dicha titularidad resulta ampliada en su vertiente activa a las elecciones municipales a los residentes extranjeros en España (Art. 176) «cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado». La ausencia de una previsión en este sentido nos llevaría a una contradicción con la Constitución que, si establecía, con estos mismos límites la posibilidad apuntada.

En consecuencia, para el ejercicio por parte de los extranjeros del derecho de sufragio activo se requiere el cumplimiento de dos condiciones: una, la existencia de un tratado entre España y

En consecuencia, para el ejercicio por parte de los extranjeros del derecho de sufragio activo se requiere el cumplimiento de dos condiciones: una, la existencia de un tratado entre España y el Estado de nacionalidad de la persona que pretende realizar ese ejercicio, en condiciones de reciprocidad; y, dos, la inscripción en el censo electoral.

el Estado de nacionalidad de la persona que pretende realizar ese ejercicio, en condiciones de reciprocidad; y, dos, la inscripción en el censo electoral. En relación con la primera de ellas, existen en la actualidad algunos tratados celebrados por

España, internacionales que contienen esa previsión, es el caso de los Tratados General de Cooperación y Amistad celebrados con Argentina (Art. 9), adoptado el 3 de junio de 1988²², Colombia el 29 de octubre de 1992 (Art. 13)²³, Uruguay (Art. 15), el 23 de julio de 1992²⁴ y Venezuela, el 7 de junio de 1990 (Art. 11)²⁵. En todos ellos se contempla la posibilidad de reconocer el derecho de sufragio –sólo en su modalidad activa- en las elecciones municipales²⁶. Como en cada uno de ellos se hace depender

siempre que la Constitución no establezca lo contrario, legislar «por partes o de una sola vez. Sin embargo, no puede aplicarse el mismo criterio a aquellos otros casos en que por las razones que fueran la Constitución establezca la unidad de legislación para una sola materia o para un conjunto de problemas y situaciones enlazadas y próximas entre sí, sin perjuicio de que una vez establecida esta legislación pueda modificarse parcialmente»).

²¹ En su artículo 2. «1. El derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo siguiente. 2. Para su ejercicio es indispensable la inscripción en el censo electoral vigente.»

²² En vigor desde el 31 de agosto de 1989, publicado en *BOE* núm. 205, de 28 de agosto de 1989.

²³ En vigor desde el 31 de julio de 1995, publicado en *BOE* núm. 182, de 1 de agosto de 1995.

²⁴ En vigor desde el 4 de junio de 1994, publicado en *BOE* núm. 131, de 2 de junio de 1994 y rectificación en *BOE* núm. 174, de 22 de julio de 1994.

²⁵ En vigor desde el 26 de mayo de 1992, publicado en *BOE* núm. 170, de 16 de julio de 1992.

²⁶ España celebró posteriormente, bajo el Gobierno del Partido Popular, algunos otros Tratados Generales de Cooperación y Amistad, en los que no incluía ya esta previsión, es el caso de los realizados con Bolivia (adoptado en La Paz el 16 de marzo de 1998), en vigor desde 22 de febrero de 1999 –ver en *BOE* núm. 56,



A muy pocos días para que sea elegido el Presidente español Zapatero con su entonces contrincante Rajoy.

la eficacia del derecho objeto de reconocimiento al cumplimiento de las condiciones establecidas en un acuerdo complementario. El problema deriva del hecho que, al día de hoy no se ha celebrado ninguno de los acuerdos imprescindibles para el ejercicio del derecho reconocido, lo que ha impedido la efectividad de la previsión incorporada.

El 6 de febrero de 1990 se celebraba en Madrid un canje de cartas constitutivo de Acuerdo entre España y Noruega, en el que se reconoce el derecho a votar en las elecciones municipales a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega²⁷. Bien es cierto que la legislación noruega reconocía la titularidad del derecho de voto en las elecciones municipales y provinciales a los nacionales españoles residentes en su territorio, motivo por el cual aquel Gobierno solicitó la realización de este Tratado, con el objeto de lograr este beneficio para sus nacionales residentes en España. Dos son las diferencias entre el régimen establecido en este Acuerdo y el régimen comunitario: la primera, tal y como se desprende de lo anterior, únicamente reconoce el derecho de sufragio en su vertiente activa (y no pasiva) en las elecciones municipales; la segunda, radica en la necesidad de poseer un permiso de residencia en España (formalidad que no se exige a los nacionales comunitarios, puesto que gozan, en virtud del Derecho Comunitario del derecho de libre circulación y residencia por

de 6 de marzo de 1999- y con Ecuador (adoptado en San Francisco de Quito el 30 de junio de 1999) –véase *BOE* núm. 97, de 21 de abril de 2004- en vigor desde el 23 de marzo de 2004.

²⁷ Publicado en el *BOE* núm. 153, de 27 de junio de 1991.

todo el territorio comunitario, sin precisar de autorización administrativa alguna en este sentido).

El segundo requisito antes apuntado es la preceptiva inscripción en el censo electoral, requisito inexcusable tanto para los españoles como para los extranjeros que deseen ejercer el derecho de sufragio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la LOREG. El censo electoral está compuesto por el Censo electoral de españoles residentes en España, el Censo electoral de españoles residentes en el extranjero y del Censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales. De acuerdo con el Art. 176.2 LOREG, el Gobierno es el responsable de comunicar a la Oficina del Censo Electoral, los estados cuyos nacionales, residentes en España, deban ser inscritos en el Censo.

Las personas cuyo Estado de nacionalidad haya celebrado un Tratado que establezca el derecho de sufragio y deseen ejercerlo, habrán de solicitar al Ayuntamiento del lugar de residencia (en las fechas y lugares establecidos al efecto), su inscripción en el censo electoral, para ello deberán ser mayores de 18 años —o siendo menores al realizar la inscripción, hubiesen alcanzado esa edad en la fecha de celebración de las elecciones— y no estar privados de este derecho; contar con un permiso de residencia o haberlo solicitado; estar inscritos en el Padrón Municipal del lugar en el que pretenden ejercer este derecho; además de cumplir todas las condiciones que puedan añadirse a éstas por el Acuerdo celebrado entre España y el Estado del que son nacionales²⁸.

En las elecciones municipales de 27 de mayo de 2007, el Censo Electoral de Extranjeros Residentes estaba conformado por electores nacionales de otros estados miembros de la Unión Europea, ciudadanos comunitarios, por tanto y de Noruega, puesto que es el único de los Tratados celebrados por España que considera esta posibilidad y ha sido plenamente desarrollado a estos efectos.

2. El régimen comunitario

Como se indicó al inicio, el TCE tras la modificación de Maastricht es un Tratado internacional que reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo de los nacionales de la UE en el estado miembro de residencia. El artículo 19 de este texto es una materialización del principio de no discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito del derecho de sufragio (activo y pasivo) en las elecciones municipales²⁹. Las condiciones y requisitos de ejercicio de estos derechos serán los establecidos en el ordenamien-

²⁸ Así lo establece la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de diciembre de 1998, publicada en *BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre. Orden que en la actualidad sólo resulta aplicable a los ciudadanos noruegos.

²⁹ El Art. 19.1 establece: «Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al

Tras la modificación de Maastricht es un Tratado internacional que reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo de los nacionales de la UE en el Estado miembro de residencia.

sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales³⁰. En la exposición de motivos de esta Directiva se afirma que no se persigue con el actual Art. 19 del TCE «la armonización de los regímenes electorales de los estados miembros», sino «suprimir la condición de nacionalidad que se exige actualmente en la mayor parte de los estados miembros para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo»³¹.

El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios, en la medida en que se fundamenta en el principio de no discriminación entre nacionales de los estados miembros, no tiene un alcance general –a todos ellos–, sino que se circunscribe a aquellos que cumplan en el Estado de residencia los requisitos establecidos por la legislación interna para que los nacionales ejerzan este derecho. La Directiva, por lo demás, tiene por objeto imponer a los estados miembros la obligación de reconocer esta identidad en las condiciones a cumplir para ser elector y elegible (Art. 3). En consecuencia, en aquellos lugares en los que se exija a los nacionales una residencia mínima a estos efectos, los ciudadanos comunitarios habrán de cumplir esta condición para poder ejercer este derecho, computándose a estos efectos como tal la residencia en otros estados miembros (Art. 4.1).

Sin embargo, puesto que la legislación de los estados miembros es diferente, la norma comunitaria faculta a los estados miembros para regular determinadas cuestiones en su legislación interna, como la aplicación o no en su territorio de las decisiones civiles o penales de la privación del derecho de sufragio activo en otro estado miembro (Art. 5.1); la reserva a sus propios nacionales de las funciones de alcalde,

to interno de los Estados miembros de conformidad con el Derecho Comunitario, contenido en la Directiva 94/80 del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de

Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro»

³⁰ Véase en Diario Oficial de la Comunidad Europea, núm. L 368, de 31 de diciembre de 1994, modificada por la Directiva 96/30, de 13 de mayo de 1996; por el Acta relativa a las condiciones de adhesión a la UE de la República Checa, de la República de Estonia, de la República de Chipre, de la República de Letonia, de la República de Lituania, de la República de Hungría, de la República de Malta, de la República de Polonia, de la República de Eslovenia y de la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la UE, publicada en *DOUE*, núm. L 236, de 23 de septiembre de 2003 y por la Directiva 2006/106/CE (publicada en *D.O.U.E.*, núm. L 363) con el objeto de ampliar su ámbito territorial a las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea, haciendo su contenido igualmente obligatorio para los nuevos estados miembros.

³¹ Por lo demás, el Art. 1.2 de la Directiva, establece su aplicación sólo afectará al derecho de sufragio en las elecciones municipales cuando exista un vínculo comunitario de nacionalidad, sin que tenga ninguna repercusión sobre el ejercicio de este mismo derecho por parte de los nacionales del Estado en cuestión ni de los residentes en él que sean nacionales de terceros estados no miembros.



La presión migratoria que soportan los estados miembros es desigual, por lo que la Directiva faculta (en su artículo 12) a aquéllos en los que el 20% de su población sean ciudadanos de la UE no nacionales a que limiten el derecho de sufragio activo y pasivo de aquellos electores no nacionales.

teniente de alcalde o de miembro del órgano directivo colegiado en el gobierno de un ente local básico (Art. 5.3); pudiendo disponer también que los ciudadanos comunitarios elegidos para formar parte de un órgano representativo «no puedan participar ni en la designación de los electores de una asamblea parlamentaria ni en la elección de los miembros de dicha asamblea» (Art. 5.4), excepción esta última, incorporada a solicitud francesa puesto que los alcaldes forman parte del colegio que elige a los Senadores³².

La presión migratoria que soportan los estados miembros es desigual, por lo que la Directiva faculta (en su artículo 12) a aquellos en los que el 20% de su población sean ciudadanos de la UE no nacionales a que limiten el derecho de sufragio activo y pasivo de aquellos electores no nacionales en los que concurren una serie de requisitos vinculados con la duración de su residencia³³. El único Estado que ha adoptado una

³² Véase en este sentido la Declaración para que conste en acta de la Delegación francesa sobre el apartado 4 del artículo 5, en la que expresamente se indica que «La posibilidad de excluir a los ciudadanos de la Unión que sean nacionales de otros estados miembros de poder ser elegidos y de participar en el colegio de los grandes electores encargados de elegir el Senado en Francia, contemplada en el apartado 4 del artículo 5, no tiene en modo alguno por objeto cuestionar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales»

³³ Según el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el reconocimiento de una excepción con arreglo al artículo 19, apartado 1, del tratado CE, presentado en virtud del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 94/80/CE sobre el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, Bruselas 22 de agosto de 2005, COM (2005) 382 final, los ciudadanos de la Unión Europea en edad de votar

excepción con fundamento en este precepto ha sido Luxemburgo cuya Ley Electoral establece (Arts. 192 y 186) que para que un ciudadano comunitario pueda ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, deberá haber residido en territorio luxemburgués, al menos durante los cinco años anteriores a la solicitud de inscripción electoral o del depósito de la candidatura en la que figura un ciudadano comunitario no nacional³⁴. Aunque la misma directiva faculta a Bélgica a reservar el derecho de sufragio a los ciudadanos comunitarios «que lleven residiendo en dicho Estado miembro un período mínimo, que no podrá ser superior a la duración de un mandato del órgano representativo municipal»³⁵, este Estado no ha adoptado todavía disposiciones para aplicar esta excepción.

Por tanto, en Derecho comunitario, se proclama con carácter general el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, permitiendo a los estados miembros a los que su aplicación provoque problemas específicos que excepcionen esas normas generales, siempre bajo control de la Comisión Europea.

De acuerdo con la legislación española, los nacionales comunitarios residentes en España podrán ejercer el derecho de sufragio activo (del que son titulares en virtud del Art. 176.1 segundo párrafo de la LOREG³⁶) y pasivo (Art. 177³⁷), siempre que

residentes en Luxemburgo, no nacionales luxemburgueses alcanzaba un 37.6% del total de ciudadanos comunitarios en edad de votar residentes en ese territorio.

³⁴ El requisito de residencia se ha reducido, tras la modificación de la Ley electoral producida el 18 de febrero de 2003. Hasta entonces el requisito de residencia era diferente en función del ejercicio del derecho de sufragio activo (al menos, se decía, seis de los últimos siete anteriores a la inscripción) y pasivo (residencia durante los doce de los últimos quince años anteriores a la presentación de la candidatura en su territorio).

³⁵ Véase en este sentido la Declaración belga relativa al apartado 2 del artículo 12, cuya redacción es la siguiente: «Bélgica declara que en el caso de que recurriera a la excepción establecida en el apartado 2 del artículo 12, ésta sólo se aplicaría en alguno de los municipios en que el número de electores a que se refiere el artículo 3 supere el 20% del conjunto de los electores y en donde una situación específica justificaría, a los ojos del Gobierno Federal belga, semejante excepción»

³⁶ Artículo que ha sido modificado en dos ocasiones para adaptarlo a las exigencias comunitarias. Al texto incorporado en la versión originaria de la Ley se le añadieron ocho palabras «o en el marco de la normativa comunitaria», con ocasión de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, que modifica la LOREG (BOE de 14 de marzo de 1991, núm. 63). Esta Ley Orgánica incorpora además una Disposición Transitoria Tercera a la LOREG que establece que ese artículo 176 sólo sería aplicable a partir de las «primeras elecciones municipales convocadas con posterioridad a 1992». No sería la última modificación introducida en este precepto, ya que seis años después, el 30 de mayo de 1997, se adopta la Ley Orgánica 1/1997 que modifica la LOREG para transposición de la Directiva 94/80 CE, de elecciones municipales (BOE de 31 de mayo de 1997, núm. 130). Ciertamente, del texto anterior se desprendía la titularidad del derecho de sufragio activo por parte de los ciudadanos comunitarios, pero sin proclamarlo de forma expresa. En 1997 se vuelve a la redacción que tenía el apartado primero del precepto originario incorporando uno segundo en el que se añade la siguiente redacción: «Asimismo, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española: a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea; y, b) Reúnan los requisitos para ser elector exigidos en esta Ley para los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España».

³⁷ El Art. 177 contiene la siguiente redacción: «1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo II del Título I de esta Ley, son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española: a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo

reúnan los mismos requisitos establecidos en ella para los españoles (tanto en su vertiente activa como pasiva) y hayan manifestado su deseo de ejercer el derecho de sufragio activo. En el caso de su vertiente pasiva, se exige que no hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen.

Los ciudadanos comunitarios que deseen ejercer el derecho de voto deberán estar, del mismo modo que los nacionales, en el censo electoral. El Real Decreto 147/1999, de 29 de enero que modifica el Real Decreto 157/1996³⁸, que dispone la actualización mensual del censo electoral y regula los datos necesarios para la inscripción en el mismo, incorpora los datos que deben figurar (en el nuevo apartado 3 del artículo 2), en el caso de ciudadanos comunitarios residentes en España, junto con el número de Documento Nacional de Identidad: «nacionalidad y manifestación de voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España en las elecciones municipales». La manifestación de voluntad se produce con la solicitud de inscripción en el censo electoral, para cuya materialización, el elector no nacional deberá presentar las mismas pruebas que el nacional (artículo 8.2³⁹). En este sentido, la vigilancia de la Comisión tiene una utilidad innegable para evitar que se dificulte el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios. Si la Comisión entiende que un Estado miembro exige a los comunitarios requisitos añadidos a los preceptivos para la inscripción de sus nacionales, puede iniciar un recurso por incumplimiento⁴⁰.

III. Conclusiones

La migración es un tema de gran actualidad en todos los países, difícilmente encontraremos estados neutros al fenómeno, en el sentido que no estén interesados como punto de origen, destino o tránsito migratorio. Uno de los múltiples problemas con que se encuentran los inmigrantes, es el derivado de la integración en la sociedad de acogida. Las dificultades en este sentido son susceptibles de transformar sus deseos de participar en la construcción de un futuro mejor en el lugar que les recibe, en una sensación de rechazo y desarraigo, al considerarse extraños tanto de la sociedad de la

previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o bien, sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado. b) Reúnan los requisitos para ser elegibles exigidos en esta Ley para los españoles. c) No hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen.»

³⁸ Véase en *BOE*, núm. 26, de 30 de enero de 1999.

³⁹ Como hiciera frente a Grecia por entender que la legislación griega exigía a los ciudadanos comunitarios un documento añadido a los establecidos para los nacionales griegos: una declaración escrita en la que se hiciera constar que no había sido privado del derecho de sufragio en el Estado miembro de origen. Requisito, por lo demás que no aparece en el listado cerrado establecido por el Art. 8.2 de la Directiva, motivando así el incumplimiento de este acto normativo.

⁴⁰ Véase en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 94/80 relativa al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, Doc. COM/2002/0260 final.

que partieron, como de aquélla a la que llegaron. Este efecto por lo demás suele traer aparejadas consecuencias importantes de inadaptación, derivados fundamentalmente de los distintos niveles de proteccionismo de los que hacen gala las sociedades de acogida (pensemos en las políticas educativas, de acceso a becas, subsidios, viviendas...). Para evitarlos, se ha identificado como un instrumento de suma utilidad favorecer el interés de la población inmigrada por cuanto sucede a su alrededor, siendo el nivel local más cercano, de ahí que se defienda el derecho de voto en las elecciones municipales. Ciertamente, su nivel de compromiso con la sociedad de acogida excede la dimensión meramente local, pero esa defensa es sólo un primer paso que, una vez consolidado, nos reforzará para seguir trabajando en esta línea por una participación completa en la sociedad que la persona ha elegido (por los motivos que sean) para establecerse.

Resulta, por lo demás, evidente que aunque se emigre con una finalidad provisional, la realidad nos muestra que esa temporalidad normalmente se encuentra reducida por los lazos que se crean en la sociedad receptora. En este sentido, aunque seamos extranjeros en nuestros lugares de residencia, y mantengamos el derecho de sufragio en el Estado del que somos nacionales, nos vemos afectados en una mayor medida por las decisiones y políticas especialmente sociales, culturales y económicas que se apliquen en el territorio en el que está nuestro domicilio habitual. En consecuencia, aunque la emigración nos conduzca a la titularidad de un doble derecho de sufragio, no por ello ha de observarse negativamente, puesto que subrayará el deseo de participar e integrarse en la sociedad de acogida sin romper el vínculo con la de origen.

Otra cuestión a resolver es la relativa al alcance del derecho de sufragio, sólo activo o también pasivo. En el caso español, la respuesta parece clara, puesto que aunque la Constitución contempla ambas vertientes en las elecciones municipales (especialmente desde la reforma constitucional originada por el Tratado de Maastricht), lo cierto es que, los acuerdos celebrados nos muestran que la titularidad de este derecho se considera en su máximo alcance (activo y pasivo) con relación a los nacionales comunitarios (en aplicación de la normativa comunitaria), en el resto de los casos sólo se advierte la titularidad activa, véase el caso de Noruega que, a día de hoy, es el único aplicable por los motivos que antes se apuntaron.

Por lo demás, *animemos a los estados receptores de amplios niveles de inmigración más o menos estables para que intenten ensayar esta medida con el objeto de favorecer la integración de los migrantes en sus respectivas sociedades*. Si obtenemos resultados positivos, será un éxito; si son negativos, nunca nos encontraremos ante un fracaso, sino ante una medida intentada. Mucho peor será, conociendo que en algunos estados se aplica favoreciendo la integración del migrante y su participación social (además de alejarse de la idea de ser extranjeros en sociedades ajenas, en las que únicamente se les aplican las decisiones adoptadas por otros, pero en las que su opinión no tiene ninguna relevancia), no intentarlo para beneficiarnos de esa experiencia.

Por último, evidentemente, la titularidad del derecho de sufragio en las elecciones nunca puede ser la única medida integradora de los migrantes en las sociedades

de acogida. Bien al contrario, ha de ser una de las múltiples direcciones en las que se puede trabajar para lograr el objetivo deseado, sin olvidarnos de una que, con el tiempo emerge con una considerable importancia: la educación en la tolerancia y en la riqueza de la diversidad. Es claro que no es posible la integración si sólo se trabaja con aquéllos que han de esforzarse por integrarse y no con quienes tienen que convivir con estos últimos. Por tanto, las políticas integradoras habrán de ser ambiciosas y generales en cuanto a ámbito material y subjetivo, pero no olvidemos que el derecho de sufragio es una de las que, en las sociedades que las han aplicado, han obtenido un considerable éxito.

Bibliografía

- A. MANGAS, Martín, “La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): Una reforma constitucional innecesaria o insuficiente”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLIV (1992), 2, p. 381 y ss.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*, COM (2003), 336 final, Bruselas, de 3 de junio de 2003.
- Constitución de Costa Rica.
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el reconocimiento de una excepción con arreglo al artículo 19, apartado 1, del tratado CE, presentado en virtud del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 94/80/CE sobre el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, Bruselas 22 de agosto de 2005, COM (2005) 382 final.
- Ley electoral producida el 18 de febrero de 2003.
- Ley 4/2000, de 11 de enero, publicada en *BOE* núm. 20, de 12 de enero de 2000, modificada por la Ley 8/2000, de 22 de diciembre del mismo año, en *BOE*, núm. 307, de 23 de diciembre de 2000.
- Ley 14/2003, de 20 de noviembre, publicada en *BOE*, núm. 279, de 21 de noviembre de 2003.
- M. ARAGÓN “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994, p. 9 y ss.
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de diciembre de 1998, publicada en *BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre.
- P. ABARCA, Junco, “Nacionalidad y extranjería en la nueva Constitución” en *Lecturas sobre la Constitución Española*, T. Ramón Fernández (Dir.), Madrid, 1979, p. 369.

Sección *Doctrina*

- P. PÉREZ, Tremps “Las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el derecho comparado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 18, 1994, p. 51 y ss.
- Resolución 2625 (XXV) de la AGNU, La Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 72/1984, de 14 de junio, pronunciándose sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por D. Luis Fernández Fernández-Madrid y cincuenta y dos Senadores frente al Proyecto de Ley Orgánica sobre incompatibilidades de Diputados y Senadores.
- Sentencia 112/1991, del 20 de mayo de 1991, España.
- SR. FRAGA IRIBARNE, en *Diario de Sesiones del Congreso*, de 17 de mayo de 1978, núm. 68, ver p. 2416.
- SR. SOLÉ BARBERÁ, diputado del Grupo Parlamentario Comunista en el Congreso, sesión de la Comisión de Constitución en el de 17 de mayo de 1978, *Diario de Sesiones del Congreso*, de 17 de mayo de 1978, núm. 68, p. 2418.
- SR. VILLAR ARREGUI, en *Diario de Sesiones del Senado*, 23 de agosto de 1978, núm. 42, p. 1777.
- SR. ZAPATERO GÓMEZ, en nombre del Grupo Socialista, en *Diario de Sesiones del Congreso*, de 17 de mayo de 1978, núm. 68, p. 2414.