

## CAPÍTULO 6

### LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INMIGRANTES\*

*Mónica Méndez Lago*

#### INTRODUCCIÓN

La inmigración se ha convertido en un reto democrático para España y, en general, para las democracias occidentales<sup>1</sup>. Hay nuevos (en otros países no tan nuevos) sectores de la población que se incorporan al mercado de trabajo, al sistema fiscal, al sistema educativo, a través del acceso a derechos y obligaciones en estos diferentes ámbitos. Está mucho menos claro que se esté produciendo una incorporación similar en el ámbito de la política, el debate público y la participación en la toma de decisiones, dado que, en la mayor parte de los países, los inmigrantes no tienen derecho de voto y permanecen al margen del proceso de toma de decisiones. Se trata de un reto de naturaleza similar al que en otros momentos históricos protagonizaron otros sectores excluidos de la comunidad política, en el paso del sufragio censitario al universal masculino, y posteriormente, al femenino.

Este capítulo aborda algunos aspectos de este reto relativo a la incorporación de los inmigrantes a la comunidad política, centrándose en el que puede considerarse el derecho político por excelencia: el derecho de voto, que permite participar en la elección de representantes políticos y, en última instancia, influir en la toma de decisiones sobre cuestiones públicas. En definitiva, se trata del derecho en el que queda más patente la pertenencia a una comunidad política.

Tras realizar algunas reflexiones sobre el derecho de voto y lo que supone éste en relación con conceptos como la nacionalidad, ciudadanía y soberanía, el capítulo realiza un retrato panorámico de la regulación del derecho de voto de los extranjeros en diferentes países, desarrollando con mayor detalle los casos en los que los residentes extranjeros tienen reconocido algún tipo de derecho de voto. Posteriormente se analiza el proceso de mediante el cual el derecho de voto (en elecciones locales) se incorporó a la definición de ciudadanía europea, para terminar con unas reflexiones acerca de la agenda de investigación pendiente en este campo de estudio.

---

\* Este trabajo se ha realizado gracias a las ayudas de la Fundación Séneca para estudiar la participación de los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales españolas de 1999 y 2003 (Proyectos PB/26/FS/99 y PB/51/FS/02). Los datos sobre opinión pública respecto al derecho de voto se han obtenido gracias al proyecto "Representación y Calidad de la Democracia en España", financiado por el Plan Nacional de ID+I, 2002-2005.

<sup>1</sup> Véase el trabajo con este título de Rubio-Marín (2000).

## 1. EL DIFÍCIL CAMINO HACIA EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE VOTO

El reconocimiento de derechos a la población inmigrante se ha producido de manera desigual en función del tipo de derechos, económicos, sociales y políticos. De esta forma, mientras que se ha producido un avance claro en el reconocimiento de los derechos civiles, económicos y sociales de los inmigrantes en los países en los que residen, si bien limitados en su alcance, en la mayor parte de los países no se puede hablar de un avance similar en el caso de los derechos políticos, especialmente en lo que se refiere al derecho de voto y de ser elegido.

El caso español no es una excepción a esta afirmación. Así, mientras que la Constitución en su artículo 13.1 equipara en derechos a los residentes extranjeros a los ciudadanos españoles, excluye de manera explícita el sufragio activo y el pasivo de esta consideración. Esta exclusión no afecta a los residentes extranjeros nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, quienes, desde la aprobación del Tratado de Maastricht y la adaptación de la normativa española a este tratado, tienen derecho de voto en elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Tampoco a los ciudadanos de Noruega, quienes pueden también ejercer el derecho de voto en elecciones municipales como resultado de un tratado de reciprocidad firmado en 1991<sup>2</sup>.

En definitiva, en la mayor parte de los Estados y, a diferencia de otros derechos civiles, económicos o sociales, el derecho de voto y de ser elegido ha permanecido asociado al requisito de la nacionalidad, según el cual sólo las personas que ostentan la nacionalidad de un Estado forman parte de su comunidad política y tienen derecho a tomar parte en las decisiones públicas a través del voto. Esto implica que el proceso de postnacionalización de los derechos del que habla Yasemin Soysal (1994) o el de territorialización de los derechos (Brubaker, 1992), según el cual la titularidad de los mismos ha ido desligándose progresivamente del principio de la nacionalidad para asociarse al de residencia en un territorio, prácticamente no se ha producido en lo que se refiere al derecho de sufragio activo y pasivo, o si lo ha hecho, ha sido de manera mucho menos generalizada e intensa que en el caso de derechos civiles, sociales y económicos. En algún caso incluso se puede hablar de un movimiento en sentido contrario, como señala Hayduk (2004) para los Estados Unidos de América, donde históricamente se ha producido una restricción de los derechos políticos a partir de los años 1920, cuando desapareció el derecho de voto de los no nacionales, a los que anteriormente se les reconocía este derecho en la mayor parte de los Estados federados.

De esta primera constatación se deriva otra reflexión y es la que se refiere a la secuencia con la que se consigue el reconocimiento de los derechos. Según desarrolla Marshall en su ensayo sobre ciudadanía (1998), la secuencia comienza con la lucha por la extensión de derechos civiles, que históricamente protagoniza el siglo XVIII, seguida por la presión por conseguir los derechos políticos, que dominaría el siglo XIX, considerados fundamentales para la posterior demanda de derechos sociales y económicos durante el siglo XX. De esta secuencia histórica parece derivarse una doble consideración de los derechos políticos, con valor en sí mismos y como instrumentos valiosos, e incluso necesarios, para la consecución de otros derechos. Sin embargo, en el caso de la población inmigrante, la

---

<sup>2</sup> Véanse las referencias a este tratado en el Real Decreto 202/1995 de 10 de febrero.

secuencia en el reconocimiento de derechos ha sido la inversa: primero se han reconocido los derechos civiles, económicos y sociales, mientras que los políticos sólo se han conseguido de manera muy parcial.

Las consecuencias de no tener reconocido el derecho de voto son claras: los inmigrantes permanecen al margen de la toma de decisiones sobre asuntos públicos, no "cuentan" y no son "tenidos en cuenta". Aunque hay otras formas de participar distintas del voto, es innegable que las elecciones son el instrumento básico de participación en la toma de decisiones que tienen los ciudadanos. El reconocimiento del derecho de voto significa formar parte de una comunidad política que tiene la posibilidad de participar en la elección de los representantes, canalizar demandas, y en definitiva, de intervenir en la toma de decisiones colectivas.

Como se ha mencionado anteriormente, el principal obstáculo que se ha esgrimido para avanzar en este reconocimiento ha sido la tradicional vinculación entre nacionalidad y pertenencia a una comunidad política sobre la que se asentaba la reserva del derecho de voto exclusivamente a los nacionales de un Estado. La nacionalidad es el vínculo jurídico-político que liga a una persona física con un Estado y, hasta el momento, ha sido el criterio fundamental para determinar la pertenencia a comunidad política, entendida como el conjunto de individuos que se reconocen algún interés común básico y toman decisiones colectivas vinculantes. Reconocer el derecho de voto a los no nacionales se presenta así como una "rebaja" de los privilegios de los ciudadanos nacionales de ese Estado, o incluso como una amenaza a sus intereses, dado que, siguiendo con la equiparación anterior, por "definición" los nacionales de un Estado son quienes comparten ese interés y, de acuerdo con esta visión, incorporar a no nacionales implica incluir en la comunidad a personas que no tienen ese vínculo común que se presupone a los nacionales y admitir una suerte de "injerencia externa".

Las personas que se oponen a extender el derecho de voto aducen asimismo que la forma de disfrutar de los derechos políticos es adquirir la nacionalidad del Estado donde se reside. El problema es que se trata de una posibilidad que no está al alcance de todos los residentes extranjeros, y que, además, no depende únicamente de su voluntad sino de los requisitos que establezcan las normas que se establezcan al respecto en cada Estado. De cualquier manera, incluso en los casos en los que los requisitos para acceder a la nacionalidad no son muy estrictos, estamos hablando de un precio muy elevado para tener voz y voto en una comunidad política. Suele tratarse, en el mejor de los casos, de una vía lenta, que puede suponer la pérdida de la nacionalidad del país de origen. A todo esto se le añade que cada Estado fija quiénes son sus nacionales y quiénes dejan de serlo según sus propios criterios, lo que no contribuye a avanzar en el debate acerca de criterios normativos comunes para el reconocimiento del voto; más bien lo traslada a otro terreno, el del debate acerca de las normas de naturalización, ámbito que ha pertenecido muy vinculado a la soberanía de cada Estado.

## **2. EL DERECHO DE VOTO PARA LOS EXTRANJEROS: UNA VISIÓN PANORÁMICA**

Hoy en día son una minoría los países que han reconocido el derecho de voto (sufragio activo) o de ser candidato (sufragio pasivo) a no nacionales residentes en su territorio. En lo que se refiere al entorno europeo, a partir de los años 1960/1970 países como Dinamar-

ca, Irlanda y Suecia reconocieron el derecho de los residentes extranjeros a participar en las elecciones municipales. En general se trata de países que contaban con un porcentaje significativo de residentes inmigrantes, que tenían intención de permanecer en el país. En otros casos se trataba de una extensión de derechos asociados a trayectorias históricas. Por ejemplo, en el caso de Irlanda, el derecho recíproco de los ciudadanos británicos de votar como resultado de la pertenencia a la Commonwealth se hizo extensivo a otros residentes extranjeros. También es el caso de algunos países nórdicos como Noruega, Finlandia o Dinamarca, donde inicialmente el derecho de voto a extranjeros se dirigió a los nacionales de otros estados escandinavos, para posteriormente ampliarse a todos los residentes extranjeros, si bien con distintos requisitos de permanencia para ejercer dicho derecho.

El peso de las relaciones coloniales es también visible en casos como el Reino Unido o Portugal, donde los nacionales de Brasil y Cabo Verde tienen derecho de voto por esta razón, aunque también se exige que haya un reconocimiento recíproco de estos derechos a los ciudadanos portugueses. En virtud de este último criterio, se han establecido tratados de reciprocidad que permiten que en Portugal también tengan derecho de voto en elecciones locales, además de los nacionales de Estados miembros de la Unión, los nacionales de Argentina, Chile, Estonia, Israel, Noruega, Perú, Uruguay y Venezuela.

En fechas más recientes, se ha producido el reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros residentes Bélgica y Luxemburgo, así como en países que se han incorporado a la Unión Europea en mayo de 2004 (Lituania, Eslovaquia y Eslovenia). En el caso de Bélgica se trata de un debate que se había iniciado décadas atrás, que por diferentes razones nunca había cuajado en una decisión política favorable a la extensión del voto (Jacobs 1999). Sin embargo, en el caso de varios de los nuevos integrantes de la Unión Europea, parece que ha sido el propio requisito de reconocer el voto a los extranjeros nacionales de Estados miembros de la UE lo que ha hecho que este reconocimiento se haga extensivo a todos los residentes extranjeros (Deželan y Iaja, 2005).

**Cuadro 1. Estados europeos y derecho de voto a residentes extranjeros  
(sólo nacionales de estados que no son miembros de la UE)**

<b>País</b>	<b>Tipo de elección</b>	<b>Año</b>	<b>Condiciones de residencia</b>
Bélgica	Locales	2003	5 años
Dinamarca	Locales	1977 (nacionales de países escandinavos) 1981	Ninguna (a partir de 1995) 3 años
España	Locales	1990 (sólo ciudadanos noruegos)	Ninguna
Finlandia	Locales	1981(nacionales de países escandinavos) 1991	Ninguna 2 años
Irlanda	Locales	1963	Ninguna (antes de 1985 eran 6 meses)
Luxemburgo	Locales	2003	5 años
Países Bajos	Locales	1985	5 años
Portugal	Locales	Años 1970 Brasil 1982 Cabo Verde 1997 Perú, Uruguay, Argentina, Estonia, Israel, Noruega y Venezuela	2 años 2 años 3 años
Reino Unido	Locales	1972 (sólo nacionales de Estados miembros de la Commonwealth e Irlanda)	Ninguna
Suecia	Locales	1975	Ninguna condición para los nacionales de Islandia y Noruega y 3 años para el resto
Suiza	Locales	Varía en función de los cantones. No en todos tienen derecho.	
Estonia	Locales	1996	5 años
Noruega	Locales	1978 (nacionales de países nórdicos) 1983 (nacionales de otros países)	3 años 3 años
Hungría	Locales	1990	Ninguna
Lituania	Locales	2002	Residentes permanentes (suele conllevar 5 años de residencia)
Eslovaquia	Locales	2002	Residentes permanentes (suele conllevar 10 años de residencia)
Eslovenia	Locales	2002	Residentes permanentes (suele conllevar 8 años de residencia)
Islandia	Locales	1986 (nacionales de países nórdicos) 2002 (nacionales de otros países)	3 años 5 años

Fuente: Waldrauch, 2005.

Aunque los contextos y las explicaciones detrás del reconocimiento son variadas, en todos los casos la clave en la que se manifiesta el cambio es la sustitución del requisito de la nacionalidad por el de la residencia, siendo los períodos de residencia necesarios para poder ejercer el derecho de voto distintos en cada uno de los casos mencionados. Hay autores que enmarcan este proceso en la “territorialización de los derechos” (Brubacker 1992), aludiendo a una creciente vigencia del criterio de residencia en lugar del de nacionalidad a la hora de conferir derechos, o lo que Yasemin Soysal (1994) denomina la ciudadanía postnacional, concepto que también alude a la superación de la nacionalidad como elemento indispensable para adquirir derechos de distinta naturaleza.

La sustitución del requisito de nacionalidad por el de residencia a la hora de conferir el derecho de voto permite superar la paradoja que apunta Presno Linera (2004) al señalar que, mientras que un español que lleva treinta años residiendo en el extranjero, podrá votar en cualquier proceso electoral que se celebre en España, un extranjero que lleve el mismo tiempo residiendo en España, como mucho, podrá votar en elecciones municipales si es nacional de algún Estado miembro de la Unión Europea o de Noruega, o en caso contrario, no podrá participar en ningún tipo de elección. Este suscita una serie de preguntas y reflexiones sobre la vinculación entre residencia, nacionalidad y derecho de voto.

Otro aspecto que es importante tener en cuenta es que en casi todos casos se ha reconocido el derecho de voto únicamente en elecciones locales, las que se supone menos vinculada con la idea de soberanía nacional, mientras que sólo en casos excepcionales, como Nueva Zelanda, se permite que los extranjeros ejerzan este derecho en elecciones generales. Esto nos obliga a matizar el párrafo anterior, ya que no queda muy claro si el avance hacia el reconocimiento del derecho de voto se realiza a partir de un cuestionamiento del vínculo entre nacionalidad y derecho a participar en la toma de decisiones de una comunidad política, o si este proceso fundamentalmente se ve facilitado por una argumentación que resta valor político a las elecciones locales, más centradas en ejecución de competencias con un carácter supuestamente más gerencial o administrativo.

### 3. EL DERECHO DE VOTO DE LOS RESIDENTES EXTRANJEROS EN ESPAÑA

En España sólo disfrutan del derecho de voto los españoles, y, en elecciones municipales, los nacionales de Estados miembros de la UE y de Noruega. Esto quiere decir que la mayor parte de la población extranjera, sobre todo la que vive en condiciones más precarias y de mayor vulnerabilidad, no tiene reconocido el derecho de participar en las decisiones públicas a través de las elecciones<sup>3</sup>.

La Constitución de 1978 reserva el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo a los españoles, excepto en casos en los que se firme un tratado de reciprocidad con un Estado para el reconocimiento mutuo de estos derechos. Sin embargo, este no es el caso de todos los extranjeros residentes, ya que los nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea desde 1999 pueden participar en elecciones municipales, como resultado de la aplicación del Tratado de Maastricht (1992), produciéndose así a partir de entonces una brecha entre distintos tipos de residentes extranjeros. Además, tienen reconocido el derecho de voto en elecciones municipales los ciudadanos noruegos, en virtud de un tratado de reciprocidad firmado por Noruega y España.

Este último caso pone de manifiesto que se puede avanzar en la dirección del reconocimiento del voto en elecciones municipales a todos los extranjeros residentes, incluso sin reformar la Constitución. Hasta el momento, sin embargo, los distintos gobiernos españoles no han demostrado tener interés en el establecimiento de este tipo de tratados de reciprocidad, y cuando lo han hecho, no se han preocupado en regular su desarrollo. Según

---

<sup>3</sup> Las últimas cifras oficiales de población de 2005 situaban en 8,4% el porcentaje de extranjeros que residen en España. Esta cifra incluye a los nacionales de estados miembros de la Unión Europea, que sí tienen derecho de voto en elecciones municipales, pero incluso teniendo esto en cuenta, sigue habiendo un porcentaje significativo sin derecho de voto, lo que es más importante si tenemos en cuenta que los residentes extranjeros se concentran en mayor número en determinadas Comunidades Autónomas (Islas Baleares, Madrid, Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña, Canarias y La Rioja), con porcentajes que superan el 10% de la población ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

señalan Eliseo Aja y Laura Bueso (1999), España ha suscrito Convenios que reconocen el derecho de sufragio respectivamente a los ciudadanos del otro país con Argentina (1988), Chile (1990) y Uruguay (1992), pero en todos ellos se remite regulación posterior que no se ha desarrollado.

No parece arriesgado afirmar que el reconocimiento del derecho de voto y de sufragio pasivo no ha figurado en un lugar prioritario ni de los gobiernos, en sus diferentes niveles, y tampoco de la agenda política. En lo que se refiere a los partidos políticos, el PP es el partido que más ha obviado, y en circunstancias concretas, ha manifestado su oposición a la extensión del derecho de voto, mientras que IU ha sido el partido de ámbito estatal que ha adoptado una posición más clara a favor del reconocimiento del derecho de voto a los inmigrantes. Esta cuestión fue objeto de una proposición no de ley presentada por esta formación en el Congreso de los Diputados en noviembre de 2002. Entre las propuestas del programa electoral de IU en las elecciones de 2004 también figuraba el reconocimiento del derecho de voto en elecciones municipales a todos los extranjeros residentes. En el caso del PSOE la posición ha sido más ambigua, aunque en la parte de su programa electoral que se refería a la reforma del sistema electoral municipal puede considerarse que implícitamente contemplaba la posibilidad de ampliar el derecho de participación en este tipo de comicios a todos los residentes, no abordaba esta cuestión de manera clara y explícita<sup>4</sup>. Una vez en el gobierno, el PSOE ha hecho alguna referencia a esta cuestión, pero no puede decirse que por el momento se haya planteado abiertamente la posibilidad de avanzar en el reconocimiento del derecho de voto a los residentes extranjeros que aún no tiene este derecho, ni siquiera utilizando los mecanismos que contempla el actual ordenamiento jurídico.<sup>5</sup>

En diferentes ocasiones se ha hecho alusión al hecho de que la sociedad española quizá no esté preparada para este tipo de decisión<sup>6</sup>. Sin embargo, y admitiendo que se trata de un único dato que puede variar en el marco de un debate público sobre la cuestión, la posición de partida es de apoyo de la opinión pública al avance en el reconocimiento del derecho de voto a todos los residentes extranjeros. En una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en enero de 2005 el 59% apoyaba la ampliación del actual derecho de voto en elecciones municipales de los extranjeros nacionales de algún Estado miembro de la UE al conjunto de los extranjeros que residen legalmente en nuestro país, mientras que alrededor del 30% se pronunciaba en contra de esta posibilidad<sup>7</sup>.

Las propias asociaciones de inmigrantes y de las de solidaridad con estos colectivos no han sido tan activas en la lucha por el reconocimiento del derecho de voto como en otros temas, si bien hay excepciones a esta afirmación, como muestra las campañas que ha llevado a cabo S.O.S Racismo, o la promovida por la Federación de las Asociaciones Pro Inmigrantes de la Red Acoge y otras organizaciones en las elecciones municipales de

---

<sup>4</sup> Véase programa de IU y PSOE para las elecciones de 2004.

<sup>5</sup> En el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales) del 13 de septiembre de 2004 puede encontrarse otra muestra de la posición del gobierno cuando el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, respondiendo a una intervención de Izquierda Unida al respecto, si bien no rechazaba la extensión del derecho de voto, tampoco la planteaba abiertamente como un objetivo político, y en todo caso supeditaba cualquier medida al respecto a la existencia de un consenso de todas las fuerzas políticas.

<sup>6</sup> Véase el Diario de Sesiones señalado para obtener algún ejemplo de afirmación de este tipo.

<sup>7</sup> Centro de Estudios Sociológicos, Estudio 2588 “Representación y participación política en España”, enero 2005.

2003, cuyo lema era “Aquí vivo, aquí voto”. Esta relativa falta de interés puede tener que ver con el hecho de que una buena parte del debate en torno a la población inmigrante se ha dirigido a luchar contra una visión restrictiva de la regularización y de la frontera entre inmigrantes regulares e irregulares. Aún teniendo este factor en cuenta, es una cuestión a la que se ha prestado menos atención que a otras como el acceso a la vivienda, las condiciones de trabajo, la siniestralidad laboral, y llama la atención que estas cuestiones se planteen desvinculadas del derecho de voto. Quizá esto tenga que ver con la creciente desconfianza en la capacidad de resolver problemas y canalizar demandas que proporcionan los canales de la democracia representativa, aquéllos a los que precisamente se pretende acceder con el reconocimiento del derecho de voto. En todo caso, aunque no parece una condición necesaria, a juzgar por el ejemplo de otros países donde sí está reconocido este derecho, parece evidente que la presión “desde abajo” puede contribuir a fomentar un debate sobre el reconocimiento del derecho de voto de los inmigrantes.

En el siguiente epígrafe se repasa el proceso a través del cual se produjo el reconocimiento del derecho de voto de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no son nacionales. Se trata de un ejemplo que ilustra algunos de los argumentos que se manejan en los debates sobre el reconocimiento del derecho de voto a extranjeros y que pone de manifiesto las dificultades que entraña la inclusión de nuevos sectores en el electorado.

#### **4. LA CIUDADANÍA EUROPEA Y EL DERECHO DE VOTO A LOS RESIDENTES EXTRANJEROS**

El desarrollo de la idea de ciudadanía europea, que constituyó una de las aportaciones fundamentales del Tratado de Maastricht, ha permitido ampliar el derecho de sufragio en varios Estados miembros de la Unión Europea. Los componentes básicos de la ciudadanía de la Unión, restringidos exclusivamente a los nacionales de uno de los Estados miembros, incluyen el derecho a la libertad de circulación y residencia en el territorio de la Unión, el derecho a protección diplomática en terceros países, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, y ante el ombudsman, y el derecho de votar y ser elegido en elecciones locales y en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. (art.8.B del Tratado de Maastricht, posteriormente art.19 del Tratado de la Unión Europea).

La concepción de ciudadanía de la Unión que se adoptó puede ser considerada un compromiso entre la visión de los federalistas y la visión de los confederalistas. Para los federalistas, el concepto de ciudadanía adoptado es compatible con la construcción de una federación europea, mientras que para los confederalistas la noción de ciudadanía y los derechos asociados a ella no suponen un grave peligro para la posición de los Estados nacionales. El elemento que tranquiliza a este segundo grupo es el hecho de que el acceso a la ciudadanía de la Unión se realice previo acceso a la ciudadanía de alguno de los Estados miembros<sup>8</sup>. Esto hacía que los residentes extranjeros nacionales de Estados no comunitarios quedaran fuera de los derechos asociados a la idea de ciudadanía europea, por lo que, en realidad no se cuestionaba el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad, dado que

---

<sup>8</sup> Martiniello (2000).

sólo es posible acceder a la ciudadanía de la Unión si se tiene la nacionalidad de algún Estado miembro.

La justificación del reconocimiento del derecho de voto en elecciones municipales, a tenor de lo expresado en la Directiva 94/80/EC, se hacía con vistas a "facilitar una mejor integración de los ciudadanos de la UE en su país de acogida", y, asimismo, se entendía como una forma de complementar el derecho de movimiento y residencia también reconocidos como derechos de los ciudadanos europeos. Se consideraba también que el reconocimiento del derecho de voto a los no nacionales en los estados miembros también podía contribuir a la creación de una "comunidad política", dado que, por primera vez se abría la puerta de la política "interna" a los no nacionales como resultado de una decisión adoptada por la Unión<sup>9</sup>.

Otro aspecto interesante del proceso de reconocimiento de voto a los residentes comunitarios en el caso europeo se refiere a las diferencias entre las elecciones al Parlamento Europeo y las elecciones locales. Mientras que las elecciones al Parlamento Europeo tienen una influencia indirecta en la política nacional las elecciones locales tienen implicaciones más directas en la política nacional y sub-nacional. Esta diferencia se hizo notar en los plazos en que se fueron aprobando la normativa de desarrollo que permitía ejercer el derecho de voto. De esta forma, mientras que la directiva relativa a la regulación de la participación en las elecciones al Parlamento Europeo se aprobó en 1993, la directiva 94/80 (OJ L368, 31/12/1994) en la que se fijan los detalles del ejercicio de derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales se aprobó un año más tarde. Se trataba de normativas de carácter relativamente similar, pero en el desarrollo de la directiva 94/80 hubo dificultades de naturaleza política y jurídica que complicaron el proceso en mayor medida de lo que había sucedido con la regulación del derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones europeas, especialmente en algunos estados miembros (sobre todo en aquellos que no habían reconocido previamente este derecho)

Estas dificultades ponían de manifiesto la diversidad de actitudes que existía en los distintos estados miembros en relación con el derecho de voto de residentes no nacionales en elecciones municipales. En algunos países como Irlanda, Dinamarca o Países Bajos<sup>10</sup> lo dispuesto en el Tratado de Maastricht no significaba más que mantener o ampliar ligeramente la posibilidad de disfrutar del derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales. Sin embargo, en otros países hubo mayores problemas. Por ejemplo, en Francia, la Constitución establecía que sólo las personas con nacionalidad francesa podían ser alcaldes. Dado que se preveía difícil el cambio de esta provisión, la Directiva la incorporó entre las limitaciones del derecho de sufragio pasivo, estableciendo que los estados miembros se pueden reservar el derecho a regular que el puesto de alcalde o equivalente sea desempeñado sólo por nacionales de ese estado.

Los países con una proporción elevada de inmigrantes procedentes de otros estados miembros de la Unión plantearon objeciones al contenido de la directiva. El artículo 14 de la Directiva establece que estado miembro en el cual la proporción de ciudadanos europeos no nacionales en edad de voto superara el 20% del total del electorado podría restringir el derecho de voto y otorgárselo sólo a aquellas personas que hubieran superado un

<sup>9</sup> Aunque había varios estados miembros en los que los residentes extranjeros tenían derecho de voto en elecciones locales antes de la aprobación del Tratado de Maastricht, como los Países Bajos, Irlanda y Dinamarca, este no era el caso en la mayor parte de los estados miembros.

<sup>10</sup> Como señala en su trabajo Oliver (1996).

periodo mínimo de residencia, que en cualquier caso no podía ser superior al mandato para el que se elegía a las instituciones municipales. Este era el caso de Luxemburgo, cuyas autoridades presionaron para que se introdujese una cláusula de estas características. En Luxemburgo más de un cuarto de la población no tiene la nacionalidad luxemburguesa, y entre los residentes extranjeros predominan los portugueses. Se trata de una medida en la que se ponen de manifiesto las reticencias políticas para dotar de contenido un concepto de ciudadanía europea desvinculado de la nacionalidad. Bélgica también presionó para que contemplara esta situación, por razones que tienen que ver con el conflicto Flandes-Valonia y con el miedo de los políticos flamencos de que los residentes extranjeros, sobre todo los residentes en Bruselas, se decantaran por los partidos francófonos y desnivelaran la balanza a su favor.

Uno de los puntos más interesantes es que, como hacen notar varios autores<sup>11</sup>, los países que plantearon objeciones o matices al desarrollo del sufragio activo y pasivo en el proceso de elaboración de la directiva no coinciden con los que han venido mostrando una actitud más "euro escéptica", sino con factores relativos a la política interna de cada uno de los estados y a las previsiones de las consecuencias de la medida adoptada en la política de cada uno de ellos<sup>12</sup>.

Otro de los problemas asociados a la aplicación del derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales se refería a la dificultad de establecer el tipo concreto de elecciones a las que se hacía referencia, dada la variedad de estructuras territoriales político administrativas existentes en los Estados miembros de la UE. Asimismo, se previeron excepciones en el caso de los Estados en los cuales las elecciones locales, además de para elegir a las corporaciones y gobiernos locales, servían para elegir a los miembros de una segunda cámara nacional. Tanto Irlanda como Francia se hallaban en estas circunstancias, aunque fue Francia la que más oposición mostró al hecho de que los ciudadanos no franceses participaran indirectamente en la elección del Senado, quizá por tener un número de residentes procedentes de otros países de la UE más numeroso que en el caso de Irlanda,<sup>13</sup> o bien por tener mayor apego a las manifestaciones de su soberanía, y por tanto, mayores reticencias a realizar renunciaciones, por mínimas que fueran éstas. A este respecto, hay que tener en cuenta que en Irlanda se había otorgado el derecho de voto de los extranjeros no nacionales en comicios municipales en 1972, con lo cual difícilmente esto iba a suponer un problema cuando se aprueba la directiva 94/80 en 1994. La mayor innovación para Irlanda fue la incorporación del derecho de sufragio pasivo.

España no planteó objeciones significativas al contenido de la directiva 94/80, incluso si en una parte de sus municipios el porcentaje de ciudadanos susceptibles de ejercer dicho derecho superaba el 20%. No se trataba de una cuestión delicada desde el punto de vista político, en parte porque se trataba una población extranjera que se concentraba en unas zonas muy concretas del país, y en parte porque la presencia de este turismo residencial es una de las principales fuentes de ingresos en una parte importante del país.

#### *La transposición de la Directiva 94/80*

El análisis del proceso de transposición y aplicación de la Directiva 94/80 pone de relieve de nuevo las reticencias que existían para avanzar en el reconocimiento de derechos

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, el trabajo de Oliver (1996).

<sup>12</sup> A este respecto véanse las observaciones de Lewis (1998).

<sup>13</sup> Enfatizan este punto Hyland, N.; C. Loftus y A. Whelan (1995).

políticos a los nacionales de otros Estados miembros de la UE. Se estableció la fecha límite de enero de 1996 como plazo para que los Estados miembros de la UE transpusieran la Directiva en sus legislaciones nacionales. En el momento en el que este plazo se cumplió, tan sólo había ocho Estados que habían adaptado completamente su legislación al contenido de la directiva 94/80, mientras que Bélgica ni siquiera había transpuesto la directiva, lo que le supuso una condena del Tribunal Europeo de Justicia. España tampoco se libró de estos problemas a la hora de aplicar la Directiva 94/80, a pesar de no haber planteado objeciones a su contenido.

Tras superar diversas dificultades y retrasos, los contenidos de la Directiva fueron incorporados a la legislación de los diferentes Estados miembros de la UE. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, posteriormente la existencia de esta Directiva ha facilitado la extensión de voto a nacionales de terceros estados en Estados miembros que estaban solicitando la adhesión, e incluso ha facilitado avanzar esa causa en estados miembros en los que en ese momento ya existía un debate sobre el tema, como Bélgica y Luxemburgo.

En el caso de España, pueden identificarse diferentes fases en el proceso de transposición y adaptación de la directiva en España. En primer lugar, en 1992 se reformó la Constitución, concretamente su artículo 13.1, para incluir el derecho de sufragio pasivo entre los derechos de los ciudadanos extranjeros en España, siempre que se diese ese derecho de forma recíproca en el otro Estado. Como se ha mencionado anteriormente, España no había mostrado excesivo interés en iniciar esos tratados recíprocos, de forma que tan sólo los ciudadanos noruegos, holandeses, daneses y suecos habían podido votar en las elecciones de 1994.

Una vez la Constitución fue reformada, la actuación del gobierno del PSOE fue "sorprendentemente nacionalista y conservadora"<sup>14</sup> a la hora de tomar las decisiones que permitieran aplicar el contenido de la Directiva, especialmente si tenemos en cuenta que España había sido uno de los promotores de la idea de ciudadanía europea. Esta actitud conservadora queda patente en el retraso en habilitar las medidas necesarias para que los ciudadanos nacionales de otros Estados de la UE pudieran ejercer su derecho de sufragio activo y pasivo. Un año después de la reforma constitucional mencionada estaba previsto que se celebraran elecciones municipales. Sin embargo, esto no aceleró la marcha del gobierno a la hora de completar la adaptación de la legislación española. Más bien al contrario, en 1995 se aprobó un Real Decreto<sup>15</sup> que no hacía mención alguna al Tratado de Maastricht y que simplemente especificaba el conjunto de nacionalidades que tenían reconocido el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales de mayo de 1995 en virtud de tratados de reciprocidad firmados entre España y estos Estados.

Parece difícil atribuir este retraso a problemas técnicos para ampliar el censo, dado que un año antes se habían celebrado elecciones al Parlamento Europeo en España, y en esa ocasión habían participado los residentes nacionales de otros Estados miembros. Otra interpretación apunta al retraso del resto de los países a la hora de implementar el derecho de sufragio activo y pasivo como la razón más importante para explicar que el gobierno español también decidiera retrasar ese momento, de manera que no se concediese este derecho en España hasta que no ocurriera lo mismo en el resto de los Estados<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> En palabras de Closa (1998).

<sup>15</sup> Real Decreto 202/1995 que regula la formación del censo electoral para los residentes extranjeros en las elecciones locales.

<sup>16</sup> Esta es la explicación que proporciona Closa (*op.cit.*).

La asociación “Ciudadanos Europeos”<sup>17</sup> y otros medios de comunicación sugerían la existencia de razones políticas para dar cuenta del retraso que impidió que los residentes comunitarios pudieran ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de 1995. Argumentan que el gobierno socialista del momento temía que el voto de esta población se orientara hacia posiciones conservadoras y que eso motivó una falta de interés en poner los medios para que pudieran votar<sup>18</sup>.

La transposición de la directiva finalizó en 1997 e implicó la introducción de cambios menores en la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, que se referían al reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los residentes comunitarios si cumplían los mismos requisitos que los ciudadanos españoles. Estos cambios no afectaban al principio de reciprocidad que había gobernado el reconocimiento del derecho de voto para extranjeros hasta ese momento, de manera que los ciudadanos noruegos siguieron disfrutando del derecho de voto en virtud del tratado firmado entre Noruega y España.

Desde entonces se han celebrado dos convocatorias electorales municipales en las que han podido participar los residentes comunitarios. Como se detalla en otro trabajo (Méndez Lago 2004), los índices de participación de los residentes comunitarios fue bajo en ambas ocasiones (aproximadamente una cuarta parte de los residentes con derecho de voto ejercieron este derecho). Estos bajos índices de participación pueden atribuirse a diferentes razones, que se exploran de manera más detallada en el trabajo citado, tales como la relativa confusión respecto al procedimiento para inscribirse en el censo, el escaso dominio del español que suelen tener los residentes extranjeros y otras razones. En todo caso, la baja movilización está en la línea de lo que apuntan otras investigaciones comparadas sobre esta cuestión (véanse los trabajos de Bäck y Soininen, 1998; Fennema y Tillie, 1999 y Togeby, 1999).

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA AGENDA PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA EXTENSIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO

Para avanzar en el conocimiento de los factores que inciden en el avance en el reconocimiento de derechos políticos para los inmigrantes, y concretamente del derecho de voto, resulta preciso abordar el estudio de esta cuestión desde una perspectiva sistemática. En esta tarea es preciso plantear de manera clara una serie de preguntas, y diseñar investigaciones que contribuyan a darles respuesta. En primer lugar, necesitamos preguntarnos acerca de los factores, circunstancias y coyunturas favorecen que se avance en el reconocimiento del derecho de voto. Para ello puede ser especialmente útil preguntarse por qué en unos países se ha avanzado en esa dirección y en otros no.

A tenor de los casos analizados en este capítulo y de la literatura sobre el tema, surgen varios aspectos a los que prestar atención y que merece la pena explorar en futuras investigaciones. En primer lugar aparecen variables características del país del que estemos

<sup>17</sup> Entrevista con Per Svensson, 18/6/2001.

<sup>18</sup> El periódico ABC fue el que mayor cobertura dio a esta cuestión (véanse, por ejemplo, los ejemplares publicados el 12/1/95, 4/2/95, 18/2/95, 19/2/95, 22/2/95, 23/2/95, 28/3/95, 4/5/95, 12/5/95). Este periódico denunciaba que Felipe González, habiendo sido el artífice de la idea de ciudadanía europea, no instara a su gobierno a tomar las medidas necesarias para implementar uno de los derechos asociados a dicha idea de ciudadanía. También fueron críticos con el gobierno socialista y dieron cobertura a estas noticias los periódicos dirigidos específicamente a la población extranjera tales como "The Entertainer".

hablando tales como el volumen y tipo de inmigración, el porcentaje que suponen respecto al conjunto de la población, el tiempo que lleva siendo un país receptor de inmigrantes, así como el desarrollo y actividad de las organizaciones de y de apoyo a inmigrantes. Es asimismo importante analizar cómo influye la opinión pública respecto a la inmigración y la actitud de los partidos y actores políticos frente a la población inmigrante y sus derechos. En este sentido, es preciso tener presente que el reconocimiento del derecho de voto de los residentes extranjeros comporta introducir un factor que necesariamente altera el desarrollo del juego político y la competición entre partidos (al menos potencialmente), y, en última instancia, puede favorecer la alteración de la relación de fuerzas entre las diferentes formaciones políticas.

En otro plano, es preciso también prestar atención a los requisitos para cambiar las normas; si para regular el derecho de voto de los extranjeros es necesario reformar la Constitución, esto requerirá un procedimiento más largo y costoso que si simplemente es necesario reformar la ley electoral.

Por último, resulta necesario analizar el peso que tienen los factores internacionales/supranacionales en el avance hacia el reconocimiento del derecho de voto. Hemos visto algún ejemplo de este tipo de factor en alguno de los Estados que recientemente se han incorporado a la Unión Europea, que tuvieron que adaptar su ordenamiento jurídico para acomodar el derecho de voto en elecciones locales a nacionales de otros Estados miembros de la Unión, y decidieron ampliarlo a todos los residentes extranjeros.

En definitiva, todas estas propuestas pretenden insistir en la necesidad de conocer con más detalle y profundidad analítica los debates y circunstancias en las que se han producido avances hacia el reconocimiento del derecho de voto, así como de su ejercicio, desde el convencimiento de que, como en otras áreas de estudio, es fundamental que los debates normativos y el análisis empírico se alimenten mutuamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- BÄCK, H. y SOININEN, M. (1998): "Immigrants in the political process", *Scandinavian Political Studies*, vol. 21, pp. 29-50.
- BLAIS, A.; MASSICOTTE, L. y. YOSHINAKA, A (2001): "Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of electoral laws", *Electoral Studies*, vol. 20, pp. 41-62.
- BRUBACKER, R. (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press.
- CLOSA, C. (1992): "The concept of citizenship in the Treaty of the European Union", *Common Market Law Review*, vol. 29, pp. 1137-69.
- CLOSA, C. (1998): "Spanish citizenship and its relationship with EU citizenship", *Working paper Eurcit 98/8*, Reading University.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2002): *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections*, COMM (2002), 260-final.
- DELGADO-IRRIBARREN, M. (1998): "Las elecciones locales: derecho de sufragio activo y pasivo. El censo electoral", en *Elecciones locales*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Colección Informes y documentos.

- DEŽELAN, T. y LAJH, D. (2005): "The Evolution of Suffrage in the Post-Yugoslav Region: A Comparative Analysis of Practices in Former Yugoslav Republics", trabajo presentado en la European Science Foundation Workshop "*Citizens, non-citizens and voting rights in Europe*", Universidad de Edimburgo.
- FENNEMA, M. y TILLIE, J. (1999): "Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 25, pp. 703-26.
- FØLLESDAL, A. (1998): "Third Country Nationals as Euro Citizens: the Case Defended", in *ARENA Working Papers*, 98/9.
- HAYDUK, R. (2004): "Democracy for all: restoring immigrant voting rights in the US", *New Political Science*, vol. 26, pp. 499-523.
- HYLAND, N.; LOFTUS, C. y WHELAN, A. (1995): *Citizenship of the European Union*, Dublin, Institute of European Affairs.
- JACOBS, D. (1999): "The Debate over the Enfranchisement of Foreign Residents in the Netherlands and Belgium. Absence of the Ethnic Minority Voice?", Paper presented at *the Joint Sessions of the European Consortium for Political Research*, Mannheim.
- JACOBS, D.; MARTINIELLO, M. y REA, A. (2001): "Changing patterns of political participation of immigrants in the Brussels Capital Region. The Octobre 2000 elections", paper presented at *the 6<sup>th</sup> International Metropolis conference*.
- KASTORYANO, R. (1998): "Transnational participation and citizenship", *Working paper 98/12*, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, Fondation National des Sciences Politiques.
- KOŁOWSKI, R. (1994): "Intra-EU Migration, Citizenship and Political Union", *Journal of Common Market Studies*, vol.32, 3, pp. 369-401.
- LEWIS, J. (1998): "Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive", *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, 4, pp. 479-504.
- MARSHALL, T.H. (1997): "Ciudadanía y clase social", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, pp. 297-344.
- MARTINIELLO, M. (2000): "Citizenship in the European Union", in ALEINIKOFF, A. y KUSMEYER, D.: *From migrants to citizens: membership in a changing world*, Washington, Brookings Institution Press, pp. 342-80.
- MÉNDEZ LAGO, M. (2004): "Derecho de voto y ciudadanía: Un análisis de la movilización de los residentes europeos en las elecciones municipales de 1999 y 2003", trabajo presentado en *el IV Congreso sobre la Inmigración en España*, Girona.
- OLIVER, P. (1996) "Electoral Rights under Article 8B of the Treaty of Rome", *Common Market Law Review*, vol. 33, pp. 473-98.
- PRESNO LINERA, M. (2003): *El derecho de voto*, Madrid, Tecnos.
- PRESNO LINERA, M. (2004): "El reconocimiento de los derechos de participación política como forma de integración de los extranjeros", trabajo presentado en *el IV Congreso sobre la Inmigración en España*, Girona.
- RATH, J. (1990): "Voting Rights", en LAYTON-HENRY, Z.: *The political rights of migrant workers in Western Europe*, London, Sage, pp. 127-185.
- RUBIO MARÍN, R. (2000): *Inmigration as a democratic challenge. Citizenship an inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.

- SHAW, J. (1997): "Citizenship of the Union: towards Post-National Membership?", in <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers97/97-06-.html>.
- TOGBY, L. (1999): "Migrants at the polls: an analysis of immigrant and refugee participation in Danish local elections", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 25, pp. 665-684.
- VERDIER, M. (1999): "Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales. Nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne", en *Revue TD Europe*, vol.35, 1, pp. 59-80.
- WALDRAUCH, H. (2005): "Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview, trabajo presentado en *European Science Foundation Exploratory Workshop: Citizens, non-Citizens and Voting Rights in Europe*, Universidad de Edimburgo, 2-5 Junio.
- WIENER, A. (1998): *European Citizenship Practice: Building Institutions of a Non-State*, Boulder, Westview Press.
- WIHTOL DE WENDEN, C. (1994): "Immigrants as political actors", en *West European Politics*, vol. 17, pp. 91-109.