
El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades

Manuel Carrasco Durán

Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

- 1. El marco político y social**
- 2. La situación del derecho de sufragio de los extranjeros en España hasta el año 2008**
- 3. La regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España**
 - 3.1. El artículo 13.2 de la Constitución
 - 3.1.1. La limitación del sufragio a las elecciones municipales.
 - 3.1.2. Los “criterios de reciprocidad”.
 - 3.1.3. Posibilidad de establecimiento del derecho por tratado o ley.
 - 3.1.4. Posibilidad de reconocer el derecho de sufragio activo y, también, pasivo
 - 3.2. La regulación legal
- 4. El reconocimiento del derecho de voto de los extranjeros a partir del año 2009**
- 5. Conclusiones y repercusión de los acuerdos firmados en 2009**

1. El marco político y social

El desarrollo del artículo 13.2 de la Constitución, en lo relativo a la posibilidad de extender el derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones municipales, ha topado tradicionalmente con una gran resistencia en el ámbito político.

Ciertamente, no puede olvidarse que se trata del artículo en el cual halla su anclaje constitucional la extensión del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, a los nacionales de los estados de la Unión Europea. Sin embargo, no podemos omitir tampoco que esta extensión del derecho de sufragio ha tenido para el Estado español un carácter “forzado”, dado que venía impuesta por las previsiones del Tratado de la Unión Europea. Incluso, como veremos más adelante, este reconocimiento del derecho de sufragio a los ciudadanos de la Unión Europea debió superar varios escollos legales y de orden práctico, y no llegó a convertirse en realidad plenamente hasta las elecciones municipales de 1999.

Por cierto, las previsiones del Tratado de la Unión Europea mostraron también las limitaciones del artículo 13.2 de la Constitución. Resulta llamativo que en la única ocasión en que se ha registrado un desarrollo significativo del artículo 13.2 de la Constitución en el pasado, hubiera que acudir a la reforma de la Constitución, que había quedado superada al no contemplar la posibilidad de extender a los extranjeros el derecho de sufragio pasivo, como imponía el artículo 8.B.1 de aquel.¹

La resistencia general a extender el derecho de sufragio a los extranjeros queda ejemplificada por la suerte que han corrido en el pasado las iniciativas parlamentarias, tendentes a desarrollar o a instar al desarrollo de la previsión en tal sentido del artículo 13.2 de la Constitución. Así, en la VIII legislatura, se presentaron en el Congreso de los Diputados tres proposiciones de ley orgánica para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros en España. La primera de ellas, presentada el 5 de abril

1. Como es conocido, la reforma constitucional obedeció a lo establecido en la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de junio de 1992, que descartó la interpretación según la cual las previsiones del Tratado de la Unión Europea tendrían prevalencia sobre la Constitución en virtud de lo dispuesto en el artículo 93.2 de aquella, e indicó que la contradicción del Tratado de la Unión Europea con el artículo 13.2 de la Constitución solamente podía superarse mediante la reforma de la Constitución.

de 2004, fue inadmitida, mientras que la segunda, que fue presentada el 27 de septiembre de 2005, caducó sin llegar a ser debatida.²

En la misma legislatura, se presentaron en el Congreso de los Diputados varias proposiciones no de ley con el mismo motivo. La primera, de 20 de mayo de 2004, fue rechazada. La segunda, presentada el 11 de febrero de 2005 ante la Comisión Constitucional, caducó. Sin embargo, una tercera proposición no de ley, presentada el 26 de enero de 2006, fue aprobada por unanimidad, con modificaciones sobre el texto inicial.³ En esta última iniciativa, se instaba al Gobierno a avanzar, atendiendo a criterios de reciprocidad, en el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros en España en los términos que establece el artículo 13.2 de la Constitución.⁴ Sin embargo, la legislatura terminó sin que se diera cumplimiento a lo previsto en dicha proposición no de ley, la cual, además, suscitó reticencias en algunos señalados miembros de partidos políticos. Cabe destacar también la proposición no de ley sobre la extensión del derecho a voto, en las elecciones municipales, a los extranjeros residentes legales, presentada por el Grupo Socialista y el de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds el día 17 de agosto de 2006, que caducó sin ser discutida.

El tema, sin embargo, volvió al debate público en 2008. El 8 de abril de dicho año fue presentada en el Congreso de los Diputados, nuevamente, una proposición de ley orgánica para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros en España.⁵ Sin embargo, el hecho decisivo para que cambiara el estado de cosas descrito fue la aprobación, con ocasión del 37.º Congreso Federal del PSOE, celebrado en julio de 2008, de una propuesta dirigida a reconocer el derecho de voto a los extranjeros, en el marco de la reciprocidad exigida por la Constitución. Siguiendo este camino, la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de la Presidencia, en comparecencia ante la Comisión Constitucional, anunció el 30 de julio de 2008, la “posi-

ción favorable del Gobierno y del PSOE al reconocimiento del derecho de voto en las elecciones municipales a todos los inmigrantes con residencia estable.”

Desde entonces, el Gobierno puso en marcha las actuaciones necesarias para llevar a cabo tal propósito, que, como veremos más adelante, han culminado en la firma de catorce acuerdos, instrumentados mediante canje de notas, con el fin de reconocer a los nacionales de los estados firmantes el derecho de voto en las elecciones municipales. En un futuro próximo, debería sumarse a los anteriores el Acuerdo con Venezuela.

De igual forma, esta iniciativa se ve apoyada hoy en día por dos factores añadidos. En primer lugar, el ambiente doctrinal es favorable al reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros. En efecto, la doctrina especializada ha puesto de relieve la diferencia entre el fenómeno de la extranjería característico del siglo XIX, época en la que normalmente el extranjero no tenía como intención establecerse de manera permanente en el país de acogida, y en la que las instituciones nacionales lo contemplaban desde la óptica del extraño, cuando no del potencial enemigo, y las circunstancias de la extranjería en la época actual, protagonizada por la figura del inmigrante que se establece por motivos laborales y económicos en otro país y que, en muchos casos, tiende a establecerse con carácter permanente en el país de acogida. De esta manera, el extranjero queda integrado en el marco jurídico del país de residencia como individuo sujeto a sus normas y que paga sus tributos, y se convierte también en sujeto de la vida social del país en el que pasa a residir, de la misma manera que los nacionales.

Mientras las características de la extranjería del siglo XIX, y de las primeras décadas del siglo XX, daban lugar a legislaciones que abrían las posibilidades de nacionalización de los extranjeros, pero buscaban diferenciar el régimen jurídico de aquellos, en especial contemplando al extranjero como objeto de control,⁶

2. Ambas proposiciones de ley orgánica se debieron al Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.

3. Estas proposiciones no de ley fueron presentadas por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds. El texto final de la proposición no de ley, de 26 de enero de 2006, se debe a la incorporación de una enmienda de sustitución del Grupo Socialista.

4. *Vid.* Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2 de marzo de 2006, Serie D, núm. 345, p. 14.

5. La iniciativa, en realidad, fue presentada el 3 de abril de 2008, pero fue inadmitida a trámite el 7 de abril, lo que motivó que volviera a ser presentada el día siguiente.

6. En España, la Ley orgánica 5/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, es todavía heredera de la perspectiva tradicional de tratamiento de la extranjería. La Ley no recogía los derechos fundamentales que los extranjeros podían ejercer en condiciones de igualdad con los españoles, que se daban por supuestos, y solamente regulaba

en un contexto en el que la ciudadanía iba de la mano de la nacionalidad, en la actualidad se tiende a limitar las posibilidades de nacionalización de los extranjeros, pero se impulsa su integración en la sociedad en la que viven, asimilando en lo posible sus derechos a los que se reconocen a los nacionales.⁷

Consideraciones de lógica o de justicia imponen que personas que viven sujetas a las mismas normas y obligaciones que los ciudadanos, vean asimilados sus derechos a los de aquellos, con independencia de cuál sea su nacionalidad, salvo cuando exista alguna circunstancia que justifique suficientemente una diferencia de tratamiento.⁸ Se encuentra en juego también la representatividad de las instituciones políticas, que queda en entredicho si no se incluye en el ámbito de los llamados a participar en las elecciones, al menos,

a los extranjeros que muestren un grado suficiente de integración en la vida social y manifiesten el propósito de residir permanentemente en el Estado. Por la misma razón, el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad sufre matizaciones, y se reafirma la lógica de admitir la participación en la vida política de los extranjeros que establecen su residencia en otro país, con vocación de permanencia, debido a que las decisiones de las instituciones públicas del país de acogida les afectan en igual grado que a los nacionales.⁹ Ello es más evidente en el marco del municipio, en el cual se adoptan decisiones que afectan directamente a quienes residen en él en los aspectos más cotidianos de sus vidas, especialmente en lo relativo a la prestación de servicios sociales.¹⁰ Finalmente, no cabe duda de que el ejercicio del derecho de voto constituye un importante instrumento

los derechos en los cuales se establecía un régimen distinto del que se aplicaba a los españoles (libertad de circulación, derecho de reunión, derecho de asociación, derecho de educación, derecho de sindicación, derecho al trabajo). No se contemplaba la integración social de los extranjeros. Como señala Eliseo Aja, "en la ley prevalecía el control policial y la política sancionadora casi siempre acababa en expulsión." *Vid.* AJA, E., "La evolución de la normativa sobre inmigración", en AJA, E. y ARANGO, J. (eds.), *Veinte años de inmigración en España*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2006, p. 20 y 22.

7. PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, 11.ª ed., Madrid, 2007, p. 69.

8. El Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación de la Ley orgánica del régimen electoral general, de 24 de febrero de 2009, p. 40 y ss., cita, como razones político-jurídicas para el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros, la contribución que esta medida tendría para el perfeccionamiento de la democracia y la integración social de los extranjeros, la tendencia a extender el reconocimiento de los derechos fundamentales a los extranjeros y el hecho de que progresivamente se venga registrando una disociación entre nacionalidad y ciudadanía. Junto a ello, el Consejo de Estado se refiere al Derecho europeo, a los instrumentos internacionales y a las tendencias en Derecho comparado como ámbitos en los cuales se encuadraría la iniciativa de extender a los extranjeros el derecho de sufragio. *Vid. Informe sobre las propuestas de modificación de la Ley orgánica del régimen electoral general*, de 24 de febrero de 2009, p. 30 y ss. Puede consultarse el Informe en <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>

Sobre las razones que apoyan la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros, *vid.* LUCAS MARTÍN, J. DE y otros, *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Madrid, 2008, p. 46 y ss. De "ciudadanía local" habla el mismo autor en LUCAS MARTÍN, J. DE, "Ciudadanía, extranjería y derechos", en AA.VV., *Constitución y derechos fundamentales*, Ministerio de la Presidencia, CEPC, Madrid, 2004, p. 402.

9. Para un examen de casos, presentes y pasados, en los que se rompe el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad, *vid.* ALBERTÍ, E., "El derecho de voto de los extranjeros: una condición imprescindible para la integración", en *Informe anual 2007. Sobre el racismo en el Estado español*, Icaria editorial, Barcelona, 2007, p. 73. Sobre la vinculación tradicional de ciudadanía y nacionalidad, y las formulaciones actuales que tratan de reformular el concepto de ciudadanía y de romper dicho vínculo, *vid.* IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo Difusión, Madrid, 2007, p. 125 y ss., y RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., *Los derechos políticos de los extranjeros*, Civitas, Madrid, 1997, p. 115 y ss. En el mismo sentido, REVENGA SÁNCHEZ, M., "El reto de la normalización del inmigrante", en SANTOLAYA, P. y REVENGA SÁNCHEZ, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Foro Inmigración y Ciudadanía, 13, CEPC, Madrid, 2006, p. 97.

Es muy clara la formulación de Presno Linera, que propone una formulación de la ciudadanía basada en la residencia; *vid.* PRESNO LINERA, M. Á., *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 93 y ss., y "La participación política como forma de integración", en PRESNO LINERA, M. Á., *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 41. *Vid.*, también, la formulación de Aláez Corral sobre los distintos grados de la ciudadanía; ALÁEZ CORRAL, B., *Nacionalidad, ciudadanía y democracia*, CEPC, Madrid, 2006, p. 195 y ss.

Por el contrario, Santolaya discute la conveniencia de romper el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía, o de admitir distintos tipos de ciudadanía gradual, y considera más apropiado plantear la cuestión en términos de reconocimiento de determinados derechos a los extranjeros que se sometían de forma prolongada en el tiempo a un determinado ordenamiento, sean o no nacionales del Estado, si bien, curiosamente, cita en apoyo de su tesis a Presno Linera. *Vid.* SANTOLAYA, P., "Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio", en *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, ob. cit., p. 32.

10. Consideramos, con Revenga Sánchez, que la distinción entre las elecciones municipales y las de ámbito superior no se encuentra tanto en que las segundas supongan un ejercicio y una transferencia de poder soberano, según se deriva de la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, sino en el diferente carácter de los intereses que se encuentran en juego en cada una. *Vid.* REVENGA SÁNCHEZ, M., ob. cit., p. 96.

para facilitar la integración social de los extranjeros, al convertirlos en sujetos activos de la elección de los representantes políticos y, por lo tanto, en partícipes de la más importante de las decisiones comunitarias.¹¹

En segundo lugar, parece existir también un clima social que, mayoritariamente, resulta favorable a esta iniciativa. Por su parte, tampoco en los medios políticos ha habido en esta ocasión muestras significativas de rechazo a la iniciativa puesta en marcha a partir de 2008.

2. La situación del derecho de sufragio de los extranjeros en España hasta el año 2008

Cuando se puso en práctica la última iniciativa para extender el derecho de sufragio a los extranjeros, la situación respecto a esta materia hacía posible distinguir varios grupos de extranjeros:

a) Nacionales de los estados de la Unión Europea: tienen reconocido el derecho de sufragio activo y pasivo, en las elecciones municipales, en virtud de la aplicación a España de lo dispuesto a tal efecto en el artículo 8.B.1 del Tratado de la Unión Europea, después de haber reformado la Constitución, de conformidad con lo establecido en la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992,¹² para introducir en su artículo 13.2 la posibilidad de reconocer a los extranjeros, junto al sufragio activo, también el pasivo.

El derecho de sufragio de los extranjeros comunitarios, en las elecciones de los países que forman parte de la Unión Europea, ha sido desarrollado por la Directiva 1994/80 CE del Consejo, de 19 de diciembre

de 1994, por la que se fijan las modalidades para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo.¹³

Realmente, y dado que España no aprobó la normativa correspondiente a tiempo para que los ciudadanos de la Unión Europea pudieran participar en las elecciones municipales de 1995, aquellos no pudieron ejercer este derecho en dichas elecciones, salvo los nacionales de Holanda, Suecia y Dinamarca, que pudieron ejercer limitadamente el sufragio activo en las citadas elecciones, al haber firmado previamente dichos estados acuerdos bilaterales con España, por los que nuestro Estado reconocía el derecho de voto a los nacionales de dichos estados con, al menos, tres años de residencia ininterrumpida en España.¹⁴

La transposición de la Directiva 94/80/CE se produjo mediante la Ley orgánica 1/1997, de 30 de mayo, si bien previamente se habían aprobado el Real decreto 2118/1993, de 3 de diciembre, por el que se dispone la ampliación del censo electoral a los extranjeros nacionales de estados miembros de la Unión Europea residentes en España, encaminado a hacer posible la participación de los ciudadanos comunitarios en las elecciones al Parlamento Europeo de 1994, y el Real decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y regula los datos necesarios para la inscripción en el mismo,¹⁵ modificado, a su vez, por el Real decreto 147/1999, de 29 de enero.

En virtud de la normativa citada, los nacionales de los estados miembros de la Unión Europea han podido ejercer el derecho de sufragio, tanto en su modalidad activa como en la pasiva, en todas las elecciones municipales celebradas a partir de 1999. Este reconocimiento

11. DÍAZ BUESO, L., "Los derechos de los inmigrantes y sus garantías", en *Veinte años de...*, ob. cit., p. 207. *Vid.*, también, PRESNO LINERA, M. Á., "La participación política...", ob. cit., p. 41.

12. Reforma constitucional de 27 de agosto de 1992 (BOE de 28 de agosto).

13. Esta Directiva fue modificada por la Directiva 1996/30/CE, de 13 mayo, para adecuar su texto a la incorporación a la Unión Europea de Austria, Finlandia y Suecia.

14. Sobre las peculiaridades que rodearon el derecho de voto de los nacionales de estados de la Unión Europea en las elecciones municipales de 1995, *vid.* ARNALDO ALCUBILLA, E. y RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., "Una revisión crítica del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales ante la primera aplicación en España", en *Revista de las Cortes Generales*, 45 (1998), p. 205 y ss. Resulta interesante que la justicia, a pesar de todo, reconociera a dos ciudadanas francesas su derecho a votar en las elecciones municipales de 1995, al interpretar que el artículo 8.B.1 del Tratado de la Unión Europea tenía eficacia directa. *Vid.* la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictada el 28 de enero de 1995, y el auto del Tribunal Constitucional de 10 de julio de 1995, que inadmite el recurso de amparo presentado contra dicha sentencia. Sobre este caso, *vid.* ARNALDO ALCUBILLA, E. y RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., art. cit., p. 206 y ss., y SORIANO HERNÁNDEZ, E., "El derecho al sufragio de los nacionales en las elecciones municipales de 1995. La sentencia de 28 de junio de 1995, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, de las Corts Valencianes, 2 Extraordinario (1996), p. 291 y ss.

15. El artículo 14 de la Directiva 1994/80 CE dio a los estados un plazo hasta el 1 de enero de 1996 para adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir lo dispuesto en ella.

del derecho de sufragio, además, ha cobrado una importancia creciente al ritmo de los sucesivos procesos de ampliación de la Unión Europea. En este sentido, hay que destacar la incorporación al censo de los ciudadanos de Rumanía, tras la integración de este Estado en la Unión Europea en 2007, dado que suponen la comunidad de extranjeros más numerosa en España.

b) Nacionales de Noruega: en virtud del Canje de notas firmado el 6 de febrero de 1990, los ciudadanos de Noruega encuentran reconocido el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales cuando acrediten un período de residencia continuado de tres años. Al mismo tiempo, Noruega reconoce a los españoles el derecho de voto en sus elecciones municipales en los mismos términos.

Las diferencias con los ciudadanos de la Unión Europea se hallan en que el Canje de notas con Noruega limita su eficacia al derecho de sufragio activo y, por tanto, no se extiende al pasivo, y en que exige a los ciudadanos de dicho país un período de residencia para el ejercicio de su derecho, lo cual no se requiere a los ciudadanos de los estados de la Unión Europea.

El Acuerdo con Noruega no ha sido el único firmado por España con el fin de reconocer el derecho de voto a extranjeros. Son anteriores el Acuerdo con Holanda de 23 de febrero de 1989, el Acuerdo con Dinamarca de 13 de julio de 1990 y el Acuerdo con Suecia de 6 de febrero de 1990.¹⁶ Sin embargo, estos acuerdos han quedado superados, a raíz de la aplicación de las previsiones sobre derecho de sufragio del Tratado de la Unión Europea y la integración de Suecia en la Unión Europea en 1995.

También la efectividad del derecho de voto de los nacionales de estos estados sufrió, en el pasado, un retraso. Así, la disposición transitoria tercera de la Ley orgánica 8/1991, de 13 de marzo, aplazó la aplicación del artículo 176.1 de la LOREG, en relación con el re-

conocimiento del derecho de voto de los extranjeros, a las primeras elecciones municipales convocadas con posterioridad a 1992, lo cual impidió votar a los nacionales de dichos estados en las elecciones municipales de 1991.¹⁷ Posteriormente se aprobaron el Real decreto 202/1995, de 10 de febrero, por el que se dispone la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales, y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de febrero de 1995, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas a dicho efecto, con el fin de hacer posible el ejercicio del derecho de voto por los nacionales de dichos estados en las elecciones municipales de 1995. Estas normas constituyen el soporte jurídico que hace posible, desde entonces, el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos de Noruega en las elecciones municipales, con la salvedad de que la Orden citada ha sido sustituida por otra de 23 de diciembre de 1998.

c) Los demás extranjeros, que, tradicionalmente, no han tenido reconocido el derecho de sufragio, ni activo, ni pasivo. Entre ellos, sin embargo, hay que singularizar, aunque solamente sea a efectos de poner de relieve una peculiaridad de alcance meramente jurídico, a los nacionales de Argentina, Colombia, Uruguay, Venezuela y Chile, puesto que España ha firmado con estos países tratados de cooperación y amistad¹⁸ que prevén en su articulado la concesión recíproca a los nacionales de los estados firmantes del derecho de voto, en las elecciones municipales del Estado en que residen, y del que no sean nacionales.

No obstante, como regla general, en dichos tratados el reconocimiento del derecho de voto a los nacionales de los estados firmantes se condicionaba a su regulación mediante un acuerdo complementario (tratados firmados con Argentina, Colombia y Uruguay) o a las normas que se establezcan mediante un acuerdo especial (Acuerdo firmado con Venezuela), y, dado que estos

16. SAGARRA TRÍAS, E.; "El derecho de voto de los extranjeros en España en las elecciones municipales", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLVII (1995), p. 335.

17. Considerada inconstitucional por Sagarra Trías; *vid.* SAGARRA TRÍAS, E., "El vot dels estrangers en les eleccions municipals", en *Revista Jurídica de Catalunya*, 3 (1991), p. 298. Rodríguez-Drincourt opina que la Ley orgánica 8/1991 vulneró lo dispuesto en los tratados; *vid.* RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., *ob. cit.*, p. 334. Para una explicación de las causas que motivaron dicho retraso, *vid.* ARNALDO ALCUBILLA, E., "Notas sobre el derecho de sufragio activo de los extranjeros en las elecciones locales", en AA. VV., *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993, p. 1.212.

18. Artículo 9 del Tratado general de cooperación y amistad con la República Argentina de 9 de junio de 1989 (BOE de 28 de agosto de 1989), artículo 11 del Acuerdo general de cooperación y amistad con Venezuela de 7 de junio de 1990 (BOE de 16 de julio de 1992), artículo 17 del Tratado general de cooperación y amistad con Chile de 19 de octubre de 1990 (BOE de 22 de agosto de 1991), artículo 15 del Tratado general de cooperación y amistad firmado con la República Oriental de Uruguay de 23 de julio de 1992 (BOE de 2 de junio de 1994), y artículo 13 del Tratado general de cooperación y amistad con la República de Colombia, de 29 de octubre de 1992 (BOE de 1 de agosto de 1995).

acuerdos complementarios no se realizaron, las previsiones de los tratados quedaron privadas de eficacia.

Caso particular es el de Chile, cuyo Tratado no recoge expresamente la condición anterior y se remite solamente a lo que se establezca “de conformidad con sus respectivas legislaciones.” Ello ha servido a algunos autores para afirmar que los nacionales de Chile tenían reconocido su derecho al sufragio activo como consecuencia directa de la vigencia de dicho Tratado.¹⁹ En este sentido, se resalta también que Chile es un país donde los extranjeros tienen reconocido el derecho de sufragio, tanto activo como pasivo, no solamente en las elecciones municipales, sino también en las parlamentarias y presidenciales. La realidad, sin embargo, es que los nacionales de Chile no han podido votar hasta ahora en nuestras elecciones municipales.

3. La regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España

Además del artículo 13.2 de la Constitución, se refieren a este derecho los artículos 6 de la Ley orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOExtr), y 176 y 177 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de julio, de régimen electoral general (LOREG).

3.1. El artículo 13.2 de la Constitución

El artículo 13.2 de la Constitución parte de una regla que niega a los extranjeros la titularidad de los derechos reconocidos en su artículo 23, pero admite la

posibilidad de extender a aquellos el derecho de sufragio activo y pasivo, en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, y conforme a lo que pueda establecerse por tratado o ley.

Por lo tanto, para el artículo 13.2 de la Constitución el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros es una posibilidad, cuya realización se somete a tres condiciones, como son que dicho reconocimiento se limite a las elecciones municipales, que se respeten criterios de reciprocidad, y que se lleve a cabo en los términos previstos mediante tratado o ley.

3.1.1. La limitación del sufragio a las elecciones municipales

La Constitución ha singularizado el cuerpo electoral de las elecciones municipales, respecto del que ejerce el derecho de sufragio en las elecciones al Congreso de los Diputados, al Senado y a los parlamentos y asambleas de las comunidades autónomas.

No se trata solo de lo previsto en el artículo 13.2 de la Constitución (la posibilidad de reconocer el derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones municipales),²⁰ sino que, además, el artículo 140 de la Constitución establece que los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio, mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley.

Cuestión distinta es que la regulación de la condición de elector, en las elecciones municipales, haya seguido miméticamente la establecida para las demás elecciones, y no haya tenido en cuenta esta singularidad. Así, han existido determinados vecinos (los extranjeros) que no han visto reconocido su derecho al

19. ALÁEZ CORRAL, B., ob. cit., p. 247; PRESNO LINERA, M. Á., ob. cit., p. 168 y ss.; MASSÓ GARROTE, M. F., *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Colex, Madrid, p. 148 y ss. En opinión de Santolaya, la falta de regulación en la legislación española de las condiciones en las que los chilenos podrían ejercer su derecho de voto, no significaba que quedaran privados de él, sino la aceptación por España de las condiciones para el ejercicio del derecho de voto establecidas en la legislación chilena, especialmente el período de residencia de cinco años, lo que obligaría al Gobierno a comunicar a la Oficina del Censo Electoral que Chile es un Estado cuyos nacionales deben estar inscritos en el censo, conforme al artículo 176.2 de la LOREG. El mismo efecto podría conseguirse individualmente, para cada ciudadano chileno, instando su inscripción en cualquiera de las actualizaciones mensuales del censo, de acuerdo con el artículo 37 de la LOREG. Vid. SANTOLAYA, P., ob. cit., p. 57.

20. Una problemática singular plantean las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El Dictamen del Consejo de Estado de 22 de abril de 1999 resolvió en sentido favorable al reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros nacionales de la Unión Europea en las elecciones a los cargos representativos de Ceuta y Melilla, para lo cual tomó como base el artículo 8 de los estatutos de autonomía de ambas ciudades, que atribuye el derecho de sufragio activo y pasivo en los mismos términos establecidos en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales. En el mismo sentido se pronunció la Junta Electoral Central mediante Acuerdo de 27 de abril de 1999. Vid. sobre esta problemática FRAILE ORTIZ, M., “Alcance del derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes en las ciudades de Ceuta y Melilla en las elecciones municipales”, en *Cuadernos de Derecho Público*, 8 (1999), p. 139 y ss.

sufragio en su municipio, salvo en el caso de los ciudadanos de estados de la Unión Europea y de Noruega, y existen, además, electores que tienen reconocido su derecho de sufragio en un municipio, aun cuando no sean vecinos del mismo. En concreto, el artículo 17.5 de la Ley orgánica 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, prevé la atribución a los residentes en el exterior, inscritos en el padrón de españoles residentes en el exterior, de la condición de “vecinos del municipio español que figura en los datos de su inscripción únicamente a efectos electorales”, y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 24 de abril de 1996 establece unos criterios para la inscripción en el censo electoral de residentes ausentes que, en algunos casos, son considerablemente artificiales, y ello solamente con el fin de hacer posible la participación en las elecciones de estos electores. Sin embargo, tratar este último tema, que conlleva un problema susceptible, incluso, de poner en duda la constitucionalidad del artículo 17.5 de la LBRL, queda fuera del alcance del presente artículo.²¹

En este punto, nuestra Constitución está en línea con el Convenio del Consejo de Europa sobre la parti-

cipación de los extranjeros en la vida pública en el nivel local, firmado el 5 de febrero de 1992, cuyo artículo 6.1 prevé que “cada Estado parte se compromete, a reserva de las disposiciones del artículo 9.1, a conceder el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente, con tal de que este cumpla las mismas condiciones que se aplican a los ciudadanos y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones”, y con otras resoluciones del Consejo de Europa y del Parlamento Europeo.²²

3.1.2. Los “criterios de reciprocidad”

El Tribunal Constitucional no ha interpretado el significado del término reciprocidad incluido en el artículo 13.2 de la Constitución. Ha interpretado este término en el marco del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, al señalar que es un principio “consistente en que un poder público condiciona su actuación a que otro poder público... actúe de la misma manera que él” (STC 132/1998). No obstante, la diversidad de la materia en la que se hace esta

21. El Tribunal Constitucional ha desautorizado la creación de ficciones sin base real, elaboradas solamente a efectos electorales, y para eludir la regulación constitucional de determinados elementos del sistema electoral, como expresó en su Declaración de 1 de julio de 1992, en relación con la atribución a los nacionales de la Unión Europea de una nacionalidad española ficticia, solamente a efectos de hacer posible su ejercicio del derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo.

22. *Vid.*, sin ánimo de ser exhaustivos, en el marco del Consejo de Europa, el artículo G de la Opinión número 164 (1992), de 7 de octubre de 1992, sobre los textos adoptados en la 27.ª Sesión de la Conferencia de Autoridades Legales y Regionales de Europa (CALRE) (17-19 de marzo de 1992), los artículos 1.i y 1.iv de la Recomendación 1500 (2001), sobre la participación de inmigrantes y residentes extranjeros en la vida política en los estados miembros del Consejo de Europa, de 26 de enero de 2001, el último de los cuales fijaba en tres años el período de residencia que debía exigirse a aquellos para el ejercicio del derecho de voto, el artículo 7.18 de la Recomendación 1478 (2006), de 24 de enero de 2006, sobre la integración de las mujeres inmigrantes en Europa, el artículo 9.2.25 de la Resolución 1618 (2008), de 25 de junio de 2008, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre “El estado de la democracia en Europa. Medidas para mejorar la participación democrática de los inmigrantes”, el artículo 9.ix de la Recomendación 1261 (1995), adoptada por el Comité de Ministros, el 15 de marzo de 1995, sobre la situación de las mujeres inmigrantes en Europa, el artículo 9.vi de la Resolución 1437 (1995), de 27 de abril de 2005, sobre “Inmigración e integración: Un reto y una oportunidad para Europa”, que insta a los estados miembros a firmar y ratificar el Convenio, el punto 11 y los artículos 13.6.c) y 13.iv de la Recomendación 1704 (2005), de 29 de abril de 2005, sobre referendos, el artículo 1.i.a) de la Recomendación 1714 (2005), de 24 de junio de 2005, sobre abolición de las restricciones al derecho de voto, el artículo 11.d) de la Recomendación 1759 (2005), de 24 de junio de 2005, y los artículos 3.4, 8 y 17.2 de la Resolución 1839 (2008), de 25 de junio de 2008, sobre el “Estado de la democracia en Europa: Retos específicos de las democracias europeas: El caso de la diversidad y la inmigración”. Muchos de estos textos instan a los estados miembros del Consejo de Europa a ratificar el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el nivel local.

De forma destacada, debe citarse el Protocolo adicional a la Carta Europea de la Autonomía Local sobre el derecho a participar en los asuntos de una autoridad local, aprobada en Utrecht el 16 de noviembre de 2009.

Asimismo, *vid.* el principio 1.bb.ii) de las Líneas directrices en materia electoral adoptadas por la Comisión de Venecia, Avis núm. 190/2002, de 5-6 de julio de 2002.

En el ámbito de la Unión Europea, cabe destacar el punto 5.5 del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo núm. 593/2003, sobre el tema: “Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea”, de 14 de mayo de 2003, el principio común núm. 9 de la Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: Agenda común de integración – marco de integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, COM (2005) 389, de 1 de septiembre de 2005, y la Resolución del Parlamento Europeo sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea, INI/2006/2056, de 6 de julio de 2006.

afirmación (reparto de competencias en carreteras) y la imprecisión respecto a lo que significa actuar “de la misma manera”, hacen imposible extraer una guía de actuación precisa.

Existen, por el contrario, pronunciamientos sobre temas conexos de los que puede deducirse una opción de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional por un entendimiento más amplio de lo que implica la reciprocidad. La STC 102/2000, FJ 8, en relación con la extradición, llega a considerar que “la existencia de tratado constituye un indicio de la presencia de una mínima homogeneidad constitucional y jurídico-penal que ha de estimarse necesaria a efectos de despejar posibles recelos ante la hipotética desigualdad que pudiera producirse a un nacional.”²³

No son muchos los autores que han tratado sobre este tema. En síntesis, pueden distinguirse tres posibles interpretaciones sobre el alcance de la reciprocidad exigida por la Constitución.²⁴

a) Un alcance estricto: desde esta óptica, la reciprocidad exige que el Estado contraparte reconozca a los nacionales españoles, residentes en su territorio, el derecho de sufragio en las elecciones municipales en las mismas condiciones que España lo reconoce a los extranjeros.²⁵

La doctrina, en la práctica, ha abandonado esta interpretación estricta. Por una parte, esta interpretación haría muy difícil reconocer a los extranjeros el derecho de sufragio, dado que resulta extremadamente complicado encontrar un paralelismo absoluto en las legislaciones electorales de dos países en cuanto a los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho de sufragio.²⁶ Por otra parte, de seguir esta interpretación, el Estado español perdería su autonomía para establecer una política propia de reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros, ya que se vería obligado a exigir a aquellos siempre los mismos requisitos que cada uno de los estados hubiera establecido para el ejercicio del derecho de voto de los extranjeros en su territorio.

b) Un alcance intermedio, defendido por Santolaya, según el cual la reciprocidad se exige en el ámbito de las condiciones subjetivas de ejercicio del derecho, pero no en cuanto a las reglas del procedimiento electoral.

De acuerdo con esta interpretación, la reciprocidad exigiría que, efectivamente, se celebraran elecciones periódicas por sufragio universal directo en el Estado contraparte, y que las condiciones impuestas a los españoles para participar en ellas sean equivalentes a las que nosotros exigimos a los nacionales de ese Estado. No se aplicaría la reciprocidad a los demás elementos del sistema electoral ni del procedimiento electoral, de manera que se partiría de un principio según el que “cualquier sistema electoral que pueda ser considerado democrático y permita el ejercicio del derecho de sufragio a los residentes españoles, satisface el requisito de la reciprocidad.”²⁷ No se daría la reciprocidad, por el contrario, si el Estado contraparte exigiera a los españoles un período de residencia sustancialmente diferente al requerido por España.

c) Un alcance amplio, de acuerdo con el cual existiría la reciprocidad siempre que el Estado contraparte reconociera el derecho de sufragio en sus elecciones a los ciudadanos españoles residentes en su territorio, con independencia de cuáles fueran las condiciones exigidas para el ejercicio de tal derecho.

El argumento que con más fuerza apoya esta interpretación, y que ha sido utilizado por el Consejo de Estado en su Informe sobre las propuestas de modificación de la Ley orgánica del régimen electoral general, consiste en que el artículo 13.2 de la Constitución no impone expresamente una reciprocidad completa en las condiciones establecidas para el ejercicio del derecho, sino solo que el reconocimiento de tal derecho atienda a “criterios” de reciprocidad. En definitiva, el artículo 13.2 de la Constitución admitiría diferencias en las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio de los españoles en un Estado extranjero, siempre que se dé una reciprocidad sustancial o global en el reconocimiento del derecho.

23. El Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación de la Ley orgánica del régimen electoral general, cita también, en el mismo sentido, la STC 177/2006. No obstante, la argumentación de esta sentencia se refiere a la interpretación específica del requisito de reciprocidad para la extradición que establece el artículo 17.3 de la Constitución, en unos términos que no son útiles para la interpretación del mismo concepto en relación con el apartado segundo de dicho artículo (*vid.* fundamentos jurídicos 5 y 6).

24. Sobre el sentido de la reciprocidad, *vid.* el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación de la Ley orgánica del régimen electoral general, *cit.*, p. 63 y ss.

25. Massó Garrote ha considerado que se aplica una reciprocidad diplomática, frente a una posible, y más abierta, reciprocidad legislativa. *Vid.* MASSÓ GARROTE, M. F.; *ob. cit.*, p. 139 y ss.

26. ARNALDO ALCUBILLA, E. y RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., *art. cit.*, p. 190, y RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., *ob. cit.*, p. 337.

27. SANTOLAYA, P., *ob. cit.*, p. 43.

Por nuestra parte, entendemos que el concepto de reciprocidad es lo suficientemente abierto como para admitir todas las interpretaciones anteriores. Corresponde a las instituciones competentes del Estado escoger la interpretación que deba guiar el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros, pero esto es una cuestión de opción política.

En particular, el Consejo de Estado ha recomendado en su informe "evitar un régimen de reciprocidad completa, de forma que, en todo caso, quede reconocido el derecho de sufragio de los extranjeros residentes en España que sean nacionales de estados que reconozcan a los españoles el derecho de voto en sus elecciones locales",²⁸ con independencia de que la normativa aplicable en los otros estados pudiera exigir requisitos distintos a los extranjeros para el ejercicio de tal derecho, respecto a los exigidos por España.

Podría intentarse aún una interpretación más amplia, según la cual la reciprocidad debería entenderse como igualdad dentro del territorio del Estado en el reconocimiento del derecho de sufragio a los nacionales y a los españoles. Esta interpretación permitiría extender el derecho de sufragio en España a los extranjeros nacionales de estados que no organicen en su territorio elecciones que obedezcan a las pautas características de los sistemas democráticos occidentales, ya que la negación del ejercicio del derecho de sufragio, conforme a un sistema electoral equiparable al nuestro, se produciría en dichos países por igual tanto para los nacionales como para los extranjeros.

Sin embargo, aun comprendiendo la problemática que trata de resolver esta interpretación, resulta difícil identificar la reciprocidad en la titularidad del derecho de sufragio, si se parte de una situación previa de negación de este derecho a los españoles.

3.1.3. Posibilidad de establecimiento del derecho por tratado o ley

La Constitución recoge la opción de reconocer el derecho de sufragio a los extranjeros en España mediante tratado o mediante ley. Cualquiera de estas opciones es conforme con la Constitución, y, en particular, sería posible prescindir del tratado bilateral, y, en su lugar, recoger en un artículo de la LOExtr, y con el carácter de

aplicación general propio de esta norma, las condiciones que se exigirían para que los extranjeros pudieran ejercer su derecho de sufragio en las elecciones municipales españolas, si bien, la efectividad de esta fórmula habría de subordinarse a que los estados, de los que fueran nacionales los beneficiarios de este derecho, reconocieran el mismo derecho a los españoles en sus elecciones municipales,²⁹ y, asimismo, sería necesario hacer la salvedad de que, mediante tratado bilateral o multilateral, pudieran fijarse condiciones distintas para el ejercicio de tales derechos por parte de los nacionales de uno o varios estados, para mantener la eficacia de los regímenes especiales de ejercicio de este derecho que se aplican a los nacionales de los estados de la Unión Europea y de Noruega.

Cada opción tiene sus ventajas y sus inconvenientes. La ley permite llevar a cabo una regulación común de ámbito general, y evita el coste de trabajo y tiempo inherente al trámite que debe seguir un tratado, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, hasta culminar en su ratificación. De hecho, instrumentar mediante tratado el reconocimiento del derecho de sufragio es algo contradictorio con la propia lógica inherente a los tratados, ya que los acuerdos que ha negociado España a tal fin han tenido por interlocutores a estados que, previamente, reconocían el derecho de sufragio a los extranjeros en virtud de lo dispuesto en su respectiva legislación interna. Por lo tanto, el tratado, en este caso, ha servido solamente como instrumento para llevar a la práctica una decisión unilateral por parte de España, tendente a reconocer a los nacionales de determinados países, residentes en nuestro país, el derecho de voto en las elecciones municipales.

El tratado, por su parte, permite concretar con mayor seguridad los estados en los que se reconoce la reciprocidad necesaria para extender a sus nacionales el derecho de sufragio y, además, brinda una oportunidad para estrechar las relaciones diplomáticas con los estados firmantes. Corresponde nuevamente a las instituciones del Estado elegir la vía más indicada, conforme a sus opciones políticas.

En todo caso, por el término "tratado" debe entenderse cualquier documento de Derecho internacional, con capacidad para comprometer en su cumplimiento, recíprocamente, a los estados que lo ratifiquen, con

28. Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación de la Ley orgánica del régimen electoral general, cit., p. 78.

29. PRESNO LINERA, M. Á., ob. cit., p. 166.

independencia de la forma concreta que dicho documento adopte. Ello hace admisible acudir a la fórmula de los acuerdos instrumentados mediante canje de notas, que ha sido, en la realidad, la preferida para extender el derecho de sufragio a los nacionales de varios estados, en el marco de la iniciativa que viene desarrollándose actualmente.

Lógicamente, las vías anteriores no son excluyentes. Así, Santolaya propone definir en la LOREG las condiciones para el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros y, posteriormente, ratificar cuantos tratados internacionales hagan posible el ejercicio de tal derecho.³⁰

3.1.4. Posibilidad de reconocer el derecho de sufragio activo y, también, pasivo

Como es conocido, la reforma del artículo 13.2 de la Constitución, aprobada el 27 de agosto de 1992, para acomodar el texto de dicho artículo a lo previsto en el Tratado de la Unión Europea respecto al reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos de la Unión Europea, en las elecciones municipales, supuso incluir en la Constitución la posibilidad de reconocer el derecho de sufragio pasivo a los extranjeros en las elecciones municipales, además del derecho de sufragio activo, al cual se ceñía el texto original del artículo.

El derecho de sufragio activo y pasivo, en las elecciones municipales, se ha reconocido a los nacionales de los estados de la Unión Europea, y nada impide que también ambas facetas del derecho de sufragio se reconozcan a los nacionales de otros estados. Queda a la opción política de las instituciones estatales apurar las posibilidades del artículo 13.2 de la Constitución en este punto, o bien limitar el reconocimiento al derecho de voto, si bien un eventual reconocimiento del derecho de sufragio pasivo habría de ser, por fuerza, muy limitado, debido a la necesidad de respetar criterios de reciprocidad y a que son escasos los estados que reconocen en su territorio el derecho de sufragio pasivo a los extranjeros.

3.2. La regulación legal

La nota característica del desarrollo legal del artículo 13.2 de la Constitución, es que el legislador no ha sido consciente de las diferentes consecuencias que puede tener optar por una u otra interpretación de los conceptos utilizados por dicho artículo, y que el resultado de ello es una interpretación restrictiva de las posibilidades abiertas por la Constitución.

La redacción que dio al artículo 6.1 de la LOExtr la Ley orgánica 8/2000, pareció optar por una interpretación estricta del concepto de reciprocidad, ya que exigía que el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros se hiciera en “los términos que por la ley o tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquellos.”

Como hemos visto, este concepto admite interpretaciones más amplias sin salir del marco constitucional,³¹ y, de hecho, la Ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, ha suprimido la interpretación estricta del concepto de reciprocidad del texto anterior. Tras la citada reforma, el apartado primero del artículo 6 de la LOExtr establece solamente que “los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.”

El artículo 176 de la LOREG opta, sin embargo, por una interpretación amplia del concepto de reciprocidad, ya que permite extender el derecho de sufragio activo, en las elecciones municipales, a los residentes extranjeros cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, sin más consideración. Sin embargo, el artículo añade que dicho reconocimiento se hará “en los términos de un tratado”. En similares términos se pronuncia el artículo 177 respecto al derecho de sufragio pasivo.

Lo cierto es que esta exigencia de que el reconocimiento del derecho de sufragio se lleve a cabo mediante tratado, que incluso ha sido considerada inconstitucional en un sector de la doctrina,³² puede entenderse superada por lo previsto en el artículo 6.1 LOExtr, que, en su versión actual, se remite principalmente a lo dispuesto

30. SANTOLAYA, P., ob. cit., p. 75 y ss.

31. Vid. la crítica a dicho artículo en REVENGA SANCHEZ, M., ob. cit., p. 88 y ss.

32. SAGARRA TRÍAS, E., “Los derechos políticos y públicos de los extranjeros en la LO 8/2000, de 22 de diciembre”, en *Reflexiones sobre la nueva Ley de extranjería*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2001, p. 39 y ss.; y AJA, E. y DIEZ BUENO, L., “La participación política de los inmigrantes”, en *La Factoría*, 10 (octubre 1999-enero 2000), disponible en <http://www.lafactoriaweb.com>. Por el contrario, Santolaya cree necesaria la existencia de un tratado internacional; vid. SANTOLAYA, P., ob. cit., p. 44.

en la Ley, y prevé el tratado como norma accesoria, y no necesaria, que debe ajustarse a lo previsto en la primera. Debe recordarse la condición de norma posterior que tiene la LOExtr en relación con la LOREG.

Ahora bien, más allá de planteamientos teóricos, el texto del artículo 6.1 de la LOREG que ha surgido de la Ley orgánica 2/2009, apunta a que la norma internacional seguirá siendo necesaria para prever las condiciones de ejercicio del derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales, en especial el período de residencia que se les exigirá.

Por otra parte, mientras se utilice el tratado como vía para reconocer a los extranjeros el derecho de sufragio, las posibles interpretaciones legales del concepto de reciprocidad tienen poca eficacia, ya que cualquier tratado que se ratificara, tanto por su condición de norma posterior como, especialmente, por la de norma prevalente sobre la Ley (artículo 93.1 CE), resultaría suficiente para exceptuar la aplicación del concepto general de reciprocidad previsto por aquella.

4. El reconocimiento del derecho de voto de los extranjeros a partir del año 2009

Los elementos anteriores conforman la base política y jurídica en la que se enmarca la iniciativa de extender el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros, que viene desarrollándose en la actualidad. Esta iniciativa se define en los siguientes puntos: a) se ha limitado el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros al sufragio activo o derecho de voto, y, consiguientemente, se ha descartado explorar la posibilidad de reconocer a algunos grupos de extranjeros también el derecho de sufragio pasivo, cuando fuera posible conforme al principio de reciprocidad; b) se ha articulado el reconocimiento del derecho de voto a través de la firma y posterior ratificación de acuerdos internacionales bilaterales, instrumentados normalmente³³ mediante canjes de notas; c) para negociar la firma de dichos acuerdos se constituyó un grupo de trabajo con representación de varios ministerios,³⁴ y el

Consejo de Ministros nombró el 14 de agosto de 2008 un embajador en misión especial, para la negociación de acuerdos de participación electoral de nacionales extranjeros, no comunitarios, en elecciones locales; d) dentro del marco definido por las notas anteriores, se ha aprovechado al máximo las posibilidades que brinda el artículo 13.2 de la Constitución, conforme a una interpretación de la reciprocidad que sigue el modelo que hemos definido anteriormente como de alcance amplio; e) finalmente, el reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros se ha llevado a cabo con cuidado de no traspasar el marco definido por la Constitución, como no podía ser de otra forma.

Conforme a las líneas guía anteriores, se delimitó un grupo de quince países cuya legislación electoral hacía posible reconocer el derecho de voto a sus nacionales en las elecciones municipales organizadas en España, respetando el principio de reciprocidad.³⁵ Los países así identificados fueron Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Cabo Verde, Burkina Faso, Corea, Islandia y Nueva Zelanda.³⁶

A lo largo de 2009, han sido catorce los canjes de notas cuya suscripción ha autorizado el Consejo de Ministros, y solo queda pendiente de concluir el relativo a Venezuela.

Además, conforme se recoge en la referencia del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009, el Gobierno ha ofrecido a los demás países, a través de sus embajadas, la firma de acuerdos para el reconocimiento del derecho de voto de sus nacionales en las elecciones municipales, en condiciones de reciprocidad, si cambian su legislación para permitir el ejercicio del mismo derecho por parte de los nacionales españoles en sus respectivas elecciones municipales. Este ofrecimiento se ha hecho, de manera más pormenorizada, a algunos de los estados que cuentan con un grupo de residentes numeroso en España, tales como Marruecos y Argelia, así como a países de la comunidad iberomericana, tales como Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, y a Andorra.

33. Solamente los acuerdos con Argentina, Nueva Zelanda y Burkina Faso no tienen la forma de canje de notas.

34. Según los acuerdos firmados, han participado en dicho grupo los ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Presidencia, Interior, y Trabajo e Inmigración. Se ha consultado también a la Oficina del Censo Electoral.

35. Puede verse la información sobre los acuerdos del Consejo de Ministros en www.la-moncloa.es.

36. Un estudio sobre las posibilidades de firmar acuerdos conforme a criterios de reciprocidad en distintos países, en SANTOLAYA, P. y DÍAZ CREGO, M., "El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado", en *Cuadernos y Debates*, 183, CEPC, Madrid, 2008.

Los acuerdos suscritos reflejan, por la parte española, unas condiciones uniformes para el ejercicio del derecho de voto por parte de los nacionales de los estados incluidos en su ámbito. Todos ellos exigen a los extranjeros estar en posesión de la correspondiente autorización de residencia en España, y haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral. Se prevé que los extranjeros ejercerán el derecho de voto en el municipio de su residencia habitual, en cuyo padrón deberán figurar inscritos, y que la inscripción en el censo electoral se hará a instancia de parte, mediante instancia que se debe presentar en el Ayuntamiento en cuyo padrón municipal figure inscrito el extranjero en cada caso.

Por otra parte, la concreción del período de residencia en cinco años se debe al intento de identificar el reconocimiento del derecho de voto con la adquisición del derecho a residencia de larga duración, conforme a lo dispuesto en el artículo 32.2 de la LOExtr, tras su modificación mediante la Ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre. No obstante, debe aclararse que lo que se exige en los acuerdos es cinco años de residencia legal, actual e ininterrumpida, con independencia de que el extranjero haya solicitado o se le haya reconocido la residencia de larga duración.

Por los estados firmantes, los acuerdos suelen reflejar las condiciones para el ejercicio del derecho de voto de los españoles en sus elecciones municipales, guardando paralelismo con el modelo del texto español, si bien en algunas ocasiones se limitan al reconocimiento recíproco del derecho de voto y a hacer constar algunos requisitos accesorios, remitiendo a la legislación nacional las condiciones para el ejercicio del derecho. Los canjes de notas con Islandia, Argentina y Paraguay expresan esta última tendencia.

El entendimiento amplio de la reciprocidad se refleja en el hecho de que algunos estados exijan a los nacionales españoles determinados requisitos para el ejercicio del derecho de voto, o les impongan determinadas limitaciones, que no se exigen para el ejercicio del derecho de voto en las elecciones municipa-

les españolas, lo cual no ha impedido la firma de los correspondientes acuerdos, sobre la base del efectivo reconocimiento del derecho de voto de los españoles en tales estados. De esta forma, se dan:

a) La exigencia de residencia legal por un determinado plazo en el municipio o distrito donde se vaya a votar (en Islandia, tres semanas; en Trinidad y Tobago, dos meses, haber residido dentro de diez millas de la ciudad o municipio, y haber ocupado una propiedad, como arrendatario o propietario, en dicha ciudad o municipio). Si bien, España exige residencia habitual en el municipio donde se deba votar.

b) Excepciones al reconocimiento del derecho de voto: en el caso del Canje de notas con Perú, establece que los ciudadanos españoles podrán ejercer su derecho de voto “excepto en el caso que corresponde a municipalidades de frontera”; en el caso de Argentina, donde la regulación de las elecciones municipales corresponde a las provincias, existen dos de ellas, La Rioja y Formosa, que no reconocen el derecho al voto a los extranjeros en las elecciones municipales que se celebren en su territorio.

c) Estados en los que se exige un período de residencia superior al de cinco años para reconocer a los extranjeros su derecho de voto: es el caso de Venezuela y Burkina Faso, donde se requieren diez años, y de Uruguay, donde se exigen quince años, que deben probarse mediante instrumento público o privado.³⁷ Las provincias argentinas exigen períodos de residencia variables, que en algunos casos alcanzan los diez años.

d) Otros requisitos: tener profesión o función legalmente reconocida y estar al día de las obligaciones fiscales (Burkina Faso); tener 19 años (Corea); ser ciudadano de buena conducta, con familia constituida en la República y poseer algún capital en giro o propiedad en el país o profesar alguna ciencia, arte o industria (Uruguay). También las provincias argentinas establecen requisitos variables, que, por ejemplo, pueden suponer la exigencia de haber cumplido 21 años para el ejercicio de este derecho.

De los catorce acuerdos, hay nueve, los firmados con Colombia, Perú, Trinidad y Tobago, Chile, Ecuador, Cabo Verde, Paraguay, Nueva Zelanda e Islandia, cuya ratificación ha sido autorizada por las Cortes.³⁸ Otros dos, los

37. Artículo 64 de la Constitución de Venezuela, artículo 78 de la Constitución de Uruguay y artículo 20 de la Ley núm. 004/93/ADP, reguladora de la organización municipal de Burkina Faso, de 12 de mayo de 1993.

38. El Canje de notas con Colombia lleva fecha de 5 de febrero de 2009; el de Perú, de 6 de febrero de 2009; el de Trinidad y Tobago, de 17 de febrero de 2009; el de Chile, de 12 de mayo de 2009; el de Ecuador, de 25 de febrero de 2009; el de Cabo Verde, de 8 de abril de 2009; el de Paraguay, de 13 de mayo de 2009; el de Islandia, de 31 de marzo de 2009; el Acuerdo con Nueva Zelanda, de 23 de junio de 2009. Cerramos la redacción del presente trabajo a 13 de diciembre de 2009, fecha en que dichos acuerdos se encuentran aún pendientes de publicación en el BOE.

firmados con Argentina y Bolivia, están siendo objeto de tramitación en el Congreso de los Diputados.

Sin embargo, la tramitación del Acuerdo con Argentina ha hecho aflorar diferencias entre los grupos parlamentarios integrantes del Congreso de los Diputados acerca de la amplitud con la que debe interpretarse el concepto de reciprocidad. De hecho, a día de hoy, estas diferencias mantienen bloqueado el Acuerdo con Argentina. Como puede fácilmente deducirse, el punto de discusión reside en si puede reconocerse la reciprocidad cuando existen dos provincias argentinas que no reconocen el derecho de voto a los extranjeros en sus elecciones municipales, aun cuando las demás les reconozcan este derecho.³⁹ Más aún, se anuncian dificultades para cuando llegue al Congreso el Canje de notas celebrado con Uruguay,⁴⁰ y las reticencias podrían extenderse a otros acuerdos, especialmente al que se refiere a Burkina Faso y al que se celebre en el futuro con Venezuela, por causa del período de residencia que la normativa de estos estados prevé para reconocer a los extranjeros el derecho de voto.

Por nuestra parte, reiteramos que la expresión del artículo 13.2 de la Constitución, que alude a "criterios de reciprocidad", tiene suficiente flexibilidad como para admitir diversas interpretaciones, y que es solamente una cuestión de opción política escoger una interpretación más amplia o más estricta de la reciprocidad.⁴¹

El hecho de que sean solamente dos provincias argentinas las que no reconozcan el derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales, mientras las veintiuna restantes más la Ciudad de Buenos Aires lo admiten,⁴² y el escaso número de residentes españoles en dicha Provincia, unido a la dificultad que supone la organización federal de Argentina, donde la competencia para regular las elecciones municipales pertenece a las provincias, lo cual aboca a una diferencia de regímenes jurídicos en cuanto a reconocimiento y condiciones de ejercicio del derecho de voto que no puede ser reconducida por las autoridades federales, son elementos que podrían tenerse en cuenta para adoptar una interpretación flexible de la reciprocidad, que hiciera posible la ratificación del Acuerdo con dicho Estado. Hay, además, un dato llamativo, como es que el número de españoles residentes en Argentina, y, por tanto, potenciales beneficiarios del reconocimiento del derecho de voto en las elecciones municipales de dicho Estado, sea mayor que el número de argentinos que residen en España, lo cual, sin duda, debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar la reciprocidad.⁴³

Tiene interés también detenerse en los estados que exigen para el ejercicio del derecho de voto de los extranjeros en su territorio un período de residencia distinto al de cinco años. Aunque habría sido posible establecer períodos de residencia diferenciados para

39. El punto sobre la votación del dictamen acerca del Acuerdo entre España y Argentina, de 9 de febrero de 2009, que iba ser tratado en la sesión de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados de 21 de octubre de 2009, fue retirado, ante las discrepancias surgidas en torno a si dicho Acuerdo respetaba el requisito constitucional de reciprocidad, sin que hasta el momento se haya alcanzado consenso sobre este tema en la Cámara. Mientras el diputado Benegas Haddad, del Grupo Socialista, defendió el Acuerdo, haciendo una llamada a superar las dificultades que se derivan del hecho de que en Argentina sea de la competencia de las provincias la regulación de las elecciones municipales, el diputado Bermúdez de Castro Fernández, del Grupo Popular, se opuso a dicho Acuerdo, debido a la falta de reconocimiento del derecho de voto a los españoles en las elecciones municipales de algunas provincias argentinas. También el diputado Xuclá i Costa, del Grupo Catalán (CiU), mostró sus reticencias a este Acuerdo en la Comisión de Asuntos Exteriores. El diputado Bermúdez de Castro Fernández, además, anunció la oposición de su Grupo al Acuerdo con Uruguay. *Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 21 de octubre de 2009, p. 29 y ss.

40. Un examen de las peculiaridades que presenta el artículo 78 de la Constitución de Uruguay, el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros, puede contemplarse en SANTOLAYA, P. y DÍAZ CREGO, M., ob. cit., p. 76. Estos autores entienden que los requisitos exigidos por Uruguay no pueden condicionar la reciprocidad, si bien consideran significativa la duración del período de residencia al que dicho artículo vincula el reconocimiento de tal derecho.

41. Flexibilidad de la que han hecho uso las Cortes al autorizar la ratificación del Canje de notas con Perú, a pesar de que este Estado excluya del derecho de voto a los extranjeros que residen en las municipalidades de frontera. Esta excepción se ha admitido porque afecta por igual a todos los extranjeros residentes en dicho país y porque está motivada por motivos de seguridad nacional. *Vid.* la intervención del diputado Bermúdez de Castro Fernández, explicando la razón de su postura favorable a la ratificación del Canje de notas con Perú, al contrario de lo que defendió en relación con el Acuerdo con Argentina, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 21 de octubre de 2009, p. 31.

42. Sin duda, el caso de Argentina es, por ejemplo, distinto al de Suiza, donde los extranjeros solamente pueden votar en las elecciones municipales de cinco de los veintitrés cantones (Jura, Neuchâtel, Friburgo, Vaud y Ginebra).

43. La Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración cifró el 24 de septiembre de 2008 en 268.752 el número de españoles residentes en Argentina, lo que supone el 21,9% del total de españoles que residen en el exterior. *Vid.* http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MTAS/_2008/ntpr20080924_Argentina.htm

los nacionales de cada Estado, en correspondencia con los exigidos por aquellos para el ejercicio del derecho de voto por los españoles en su territorio, se ha optado por exigir un período común de cinco años de residencia legal, actual e ininterrumpida, a todos los extranjeros. Ello resulta coherente con la lógica de los derechos fundamentales, que llevan en sí un principio de reconocimiento igual a todos los sujetos titulares de ellos, y evita la complicación, de cara a la organización de las elecciones, que podría haber supuesto la proliferación de regímenes diferenciados según la nacionalidad de los extranjeros.

Ahora bien, como se ha indicado, ello ha dado lugar a algunos casos de discordancia entre el período de residencia exigido a los españoles en determinados estados para ser titulares del derecho de voto y el exigido a los nacionales de tales estados en España para tener reconocido este derecho en nuestras elecciones municipales. Hay estados que exigen un período de residencia inferior, como Nueva Zelanda, donde se exige un año, Corea, donde se exigen dos años, y Cabo Verde, donde se exigen tres años, si bien estos supuestos no plantean dificultad. Igualmente, se ha firmado un acuerdo con Paraguay, que exige para votar en las elecciones municipales que el extranjero tenga “radicación definitiva”, lo que no se identifica en dicho país con el tiempo de residencia, sino con las condiciones de acceso al país, ya que la normativa paraguaya reconoce el derecho a residencia permanente o radicación definitiva al extranjero que ingresa en el país con ánimo de radicarse definitivamente en él, y con el fin de desarrollar cualquier clase de actividad que las autoridades consideren útil para el desarrollo del país.

Lógicamente, el mayor problema se encuentra en los estados que exigen a los extranjeros un período de residencia, para obtener el reconocimiento del derecho de voto, mayor al de cinco años que se establece en los acuerdos que vienen siendo ofrecidos por España. En cuanto a estos, si bien el entendimiento amplio del concepto de reciprocidad permitiría la firma de los correspondientes acuerdos, sin desvirtuar lo previsto en el artículo 13.2 de la Constitución, pueden aducirse en algunos casos, además, otros elementos para identificar con mayor fuerza la reciprocidad en el reconocimiento del derecho de voto. Así, el artículo 64 de la Constitución de Venezuela extiende voto a los extranjeros o extranjeras para las “elecciones parroquiales, municipales y estatales”, y el artículo 78 de la Constitución de Uruguay reconoce a “los hombres y

las mujeres extranjeros”, y que cumplan los requisitos que prevé, el “derecho al sufragio”, lo que hace que los extranjeros que reúnan tales requisitos puedan votar en todas las elecciones.

Como la Constitución solamente exige que el reconocimiento del derecho atienda a “criterios de reciprocidad”, los aspectos anteriores podrían ser tenidos en cuenta de manera conjunta para estimar que existe una reciprocidad “global”, ya que, aunque sea cierto que estos estados exigen un período superior de residencia para el reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros, también lo es que extienden tal derecho a elecciones de mayor ámbito que la Constitución española, que, más rigurosa en este aspecto, lo circunscribe a las elecciones municipales. Por otra parte, entendemos que los demás requisitos planteados en la legislación de algunos países no plantean problema en cuanto a la posibilidad de reconocer la existencia de reciprocidad.

5. Conclusiones y repercusión de los acuerdos firmados en 2009

La iniciativa para reconocer el derecho de voto a los extranjeros en las elecciones municipales debe valorarse positivamente, desde una perspectiva social, porque ofrece una vía importante para favorecer la integración de aquellos en nuestra sociedad como parte activa de la misma, desde la perspectiva jurídica, porque supone el desarrollo de un artículo de la Constitución, desde una perspectiva política, porque ofrece una vía para incrementar el carácter representativo de los ayuntamientos, y, finalmente, pero no menos importante, por estrictas razones de justicia.

Al mismo tiempo, es necesario reconocer que la iniciativa tendrá una repercusión limitada. De entrada, se limita al derecho de voto, y deja fuera el derecho de sufragio pasivo. Pero, además, la exigencia de que el reconocimiento del derecho de sufragio respete criterios de reciprocidad, hace imposible reconocer tal derecho a los nacionales de países que cuentan con algunas de las comunidades de extranjeros más numerosas en España, como es el caso de los provenientes de Marruecos, China, Brasil, República Dominicana o Ucrania. Destaca, especialmente, el caso de Marruecos, cuyos nacionales conforman la segunda comunidad de extranjeros residentes en España, tras los que proceden de Rumanía.

En números aproximados, puede calcularse que, aun si se lograra ratificar la totalidad de los quince acuerdos actualmente firmados o pendientes de concluir, quedaría todavía excluida del derecho de voto en las elecciones municipales algo más del 30% de la población extranjera residente en nuestro país.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que nueve de los quince estados con los que se ha firmado o se pretende firmar acuerdos para el reconocimiento del derecho de voto, son iberoamericanos, y que el artículo 22 del Código Civil permite obtener la nacionalidad española, en el supuesto general, con dos años de residencia, y en otros supuestos concretos, con solo un año de residencia. De esta manera, el reconocimiento del derecho de voto en las elecciones municipales, efectuado mediante los acuerdos anteriormente citados, solo afectará a los nacionales de dichos estados que, llevando cinco años continuados de residencia en territorio español, no hayan solicitado la nacionalidad española, o bien se encuentren esperando la resolución del expediente conducente a la obtención de la nacionalidad. Ello reduce los potenciales beneficiarios de los acuerdos a un número menor del que una primera aproximación pudiera hacer pensar.

Además, hay que recordar que, en el caso de los extranjeros, la inscripción al censo electoral requiere la solicitud de la propia persona interesada, lo cual, sin duda, es un factor que disminuye el número real de votantes extranjeros. Hoy en día, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de diciembre de 1998, sobre normas e instrucciones técnicas para formación del censo electoral de extranjeros residentes en España, para las elecciones municipales, prevé que el plazo para la presentación de las solicitudes será desde el 15 de enero hasta el 15 de febrero, ambos inclusive, de cada año en que se celebren las elecciones municipales.

En definitiva, dejando a un lado la posibilidad de extender el derecho al sufragio pasivo, la iniciativa puesta

en marcha aplicada por el Gobierno ha intentado recorrer al máximo el camino para el reconocimiento del derecho de voto de los extranjeros que abre el artículo 13.2 de la Constitución, pero el alcance de esta iniciativa resulta limitado a causa del obstáculo que supone la exigencia constitucional de observar criterios de reciprocidad.⁴⁴ La única posibilidad de evitar el anterior inconveniente sería modificar el artículo 13.2 de la Constitución, lo cual, en verdad, no ofrece gran dificultad, ya que la correspondiente reforma debería encaminarse por el procedimiento previsto en el artículo 167 de la Constitución. De hecho, sería posible tomar como modelo el procedimiento que condujo a la reforma de dicho artículo en el año 1992, como paso previo a la ratificación del Tratado de la Unión Europea. Así, el Gobierno podría tomar la iniciativa de comenzar los trámites para firmar y ratificar el Convenio del Consejo de Europa sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el nivel local de 5 de febrero de 1992,⁴⁵ cuyo artículo 6.1 prevé que "cada Estado parte se compromete, a reserva de las disposiciones del artículo 9.1, a conceder el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente, con tal de que este cumpla las mismas condiciones que se aplican a los ciudadanos y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones", y, considerando que este Convenio no permite condicionar el reconocimiento del derecho de sufragio a criterios de reciprocidad, presentar el correspondiente proyecto de reforma del artículo 13.2 de la Constitución.⁴⁶ Ciertamente, sería posible salvar este obstáculo, formulando una reserva al Tratado,⁴⁷ pero si la ratificación de aquel va dirigida, fundamentalmente, a plasmar el compromiso del Estado con la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros, no tiene sentido hacer una reserva que contradice dicho propósito.

En realidad, el artículo 13.2 de la Constitución ha quedado desfasado en su redacción actual, que obedece al

44. La reforma de este artículo es defendida por AJA, E. y DÍAZ BUESO, L., art. cit.

45. La proposición no de ley aprobada en 2006 instaba al Gobierno a firmar y ratificar este Convenio. *Vid.* nota 4 del presente trabajo.

46. No obstante, Santolaya considera posible aplicar el Tratado solamente a los extranjeros que cumplieran con el requisito de que el Estado del que son nacionales reconociera a los españoles el derecho de sufragio en condiciones de reciprocidad; *vid.* SANTOLAYA, P., ob. cit., p. 78. Por el contrario, entendemos que el artículo 13.2 de la Constitución impone una restricción en el reconocimiento del derecho de voto incompatible con los términos del Convenio citado. *Vid.* también, en general, sobre dicho Convenio, MASSÓ GARROTE, M. F., ob. cit., p. 216 y ss.

47. Hasta el momento, solamente Dinamarca, Noruega, Islandia, Finlandia, Albania, Italia, Holanda y Suecia han ratificado este Convenio. Lo han firmado, pero no ratificado, Chipre, República Checa, Lituania, Eslovenia y Reino Unido. Ahora bien, por ejemplo, Italia ha formulado una declaración por la que solo aplicará los capítulos A y B del Convenio, con lo cual excluye la aplicación del artículo 6, que establece el derecho de voto de los extranjeros.

intento de abrir una vía a la ampliación de los derechos de los españoles residentes en otros países, en un contexto, el que preside la aprobación de la Constitución en 1978, en el que España se distinguía como país de emigrantes.⁴⁸ Como es notorio, las circunstancias son en la actualidad justamente las contrarias. El requisito de respetar criterios de reciprocidad, además de ser una rareza en Derecho comparado,⁴⁹ impide al Estado aplicar una política propia en lo relativo al reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros, que queda pendiente de lo que permita la legislación electoral de otros países, y aboca a una diversidad de estatus de los residentes extranjeros en cuanto al reconocimiento del derecho de voto, ya que el resultado final, como se ha visto también, es la creación de diversas categorías de residentes, de manera que al concreto residente extranjero se aplicarán unos requisitos u otros, dependiendo de su nacionalidad. De hecho, la iniciativa que viene desarrollándose en la actualidad no hará sino añadir una tercera categoría, distinta en cuanto a requisitos y términos para el ejercicio del derecho de sufragio respecto a las dos preexistentes, conformadas por los ciudadanos de los países de la Unión Europea, por una parte, y por los ciudadanos de Noruega, por otra. Esta diversidad en la regulación de un derecho es intrínsecamente contradictoria con el principio de igualdad que preside el reconocimiento de los derechos fundamentales. Si bien se admite tradicionalmente en el reconocimiento de los derechos políticos una distinción entre nacionales y extranjeros, resulta más difícil justificar en términos doctrinales una distinción en el reconocimiento de tales derechos entre los extranjeros en virtud de su nacionalidad, en un contexto en el que incluso la distinción entre nacionales y extranjeros pierde nitidez.⁵⁰ Finalmente, resulta inconsecuente aplicar

el criterio de reciprocidad, característico del Derecho internacional de los tratados, al reconocimiento de derechos fundamentales.⁵¹

Sin embargo, la reforma del artículo 13.2 de la Constitución no se encuentra en la agenda política, por lo que, en el futuro, las iniciativas para el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros deberán seguir contando con el respeto a criterios de reciprocidad. ■

48. Esta circunstancia está en la base del artículo 13 de la Constitución; *vid.* SANTOLAYA, P., *ob. cit.*, p. 39. En especial, *vid.* la intervención del diputado ERNEST LLUCH en el Pleno del Congreso de los Diputados el día 6 de junio de 1978, *Diario de Sesiones*, núm. 105, p. 3.925 y ss.

49. Así lo califica, con razón, RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., *ob. cit.*, p. 337. El requisito de observar criterios de reciprocidad para la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros aparece en la redacción actual del artículo 15.4 de la Constitución de Portugal, tras la reforma aprobada por la Ley constitucional 1/1989, de 8 de julio, si bien su artículo 15.3 extiende además otros derechos propios de los ciudadanos portugueses en condiciones de reciprocidad a los ciudadanos de estados de lengua portuguesa que tengan residencia permanente en Portugal, en el artículo 12.1 de la Constitución de Brasil, si bien en este caso el derecho se extiende solamente a los nacionales portugueses; y en la legislación reguladora de las elecciones municipales de la República Checa, que reconoce derecho de voto a los extranjeros en los municipios checos siempre que su derecho aparezca reconocido en un tratado internacional vinculante para dicho Estado, si bien a día de hoy no se ha firmado ningún tratado con esta finalidad, aparte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. *Vid.* SANTOLAYA, P. y DÍAZ CREGO, M., *ob. cit.*, p. 53.

50. Una discusión del concepto de reciprocidad en ALBERTÍ, E., *ob. cit.*, p. 74. Mejor valoración del criterio de reciprocidad se halla en PÉREZ VERA, E., "Artículo 13. Extranjería", en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, t. II, Edersa, Madrid, 1984, p. 239, y ARNALDO ALCUBILLA, E., *ob. cit.*, p. 1.208.

51. SANTOLAYA, P., *ob. cit.*, p. 38; RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., *ob. cit.*, p. 337 y ss.; REVENGA SÁNCHEZ, M., *ob. cit.*, p. 88.