



INFORME POLÍTICO PÚBLICO (*POLICY BRIEF*)

Derecho de voto de los inmigrantes en España Mayo 2009

Ricard Zapata-Barrero y Jonathan Zaragoza
ricard.zapata@upf.edu; jonathan.zaragoza@upf.edu

Equipo Español

Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració (GRITIM), Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra (UPF), Barcelona

EMILIE proyecto de investigación. Contrato no. CIT5-CT-2005-028205

Financiado por la Comisión Europea, Sexto Programa Marco

[Para citar: Zapata-Barrero, R. y Zaragoza, J. (2009) “Informe Político Público (*Policy Brief*): Derecho de voto de los inmigrantes en España”, Proyecto de Investigación EMILIE. Financiado por la Comisión Europea, Sexto Programa Marco, www.upf.edu/gritim.

Este Informe Político Público (*Policy Brief*) pertenece a un Informe EMILIE más extenso titulado “Derechos Políticos de los Inmigrantes en España”. Véase el Informe 6 en <http://www.upf.edu/gritim/projectes/internacionals/>

1. Introducción. El Debate Público Actual

La cuestión del derecho de voto de los inmigrantes es uno de los principales debates actuales relacionados con la inmigración en España, siendo cada vez más importante tanto en el ámbito social como político. La reivindicación del derecho de voto de los inmigrantes por parte de asociaciones de inmigrantes, partidos políticos de izquierda y otros actores sociales se intensifica antes de las elecciones. Además, esta reivindicación ha sido intensamente debatida por los órganos consultivos a nivel local y nacional y se ha convertido en parte del discurso político de algunos partidos políticos.

El Artículo 13.1 de la Constitución Española equipara los derechos de los residentes extranjeros a los de los ciudadanos españoles. Sin embargo, el Artículo 13.2 excluye explícitamente a los inmigrantes del derecho a votar y a ser candidato en las elecciones,¹ salvo en los casos en que se establezca por tratado o cuando la ley atiende al principio de reciprocidad. Esta exclusión no afecta a los residentes que son nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea. Los ciudadanos de la UE tienen derecho a votar en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo desde la aprobación del Tratado de Maastricht, la reforma de la Constitución Española,² la interpretación hecha por el

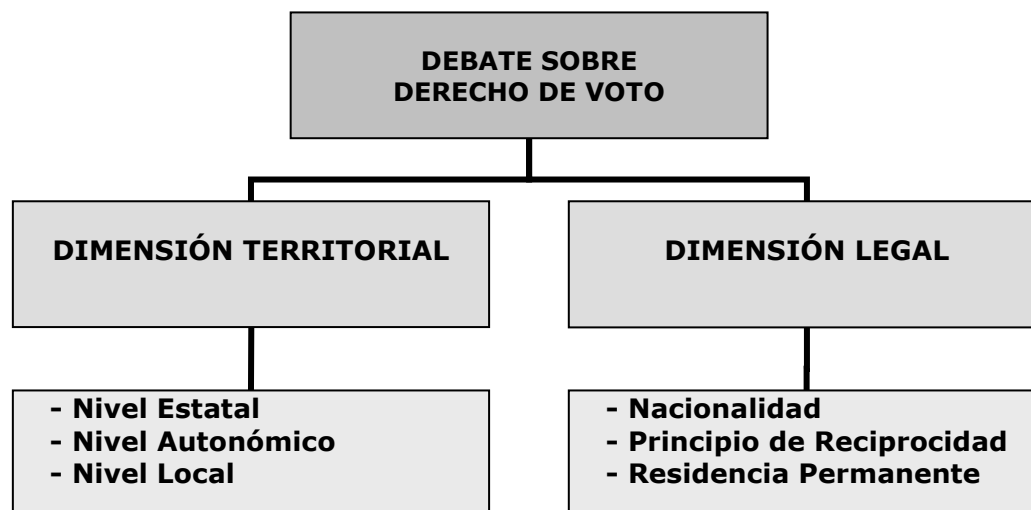
¹ Constitución Española: Artículo 13.1. 1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley.

² La primera y única reforma de la Constitución Española desde su aprobación consistió en reformar el Artículo 13.2 como consecuencia de la aprobación en 1992 del Tratado de Maastricht. Dicho artículo dice

Tribunal Constitucional y la posterior adaptación de la legislación española a este tratado. Aparte de los acuerdos firmados con los Países Bajos, Dinamarca y Suecia antes de la creación de la UE y la ciudadanía europea,³ el único acuerdo bilateral que ha sido eficaz es el realizado con Noruega en 1990,⁴ que dio a los nacionales noruegos residentes en España el derecho de voto en las elecciones municipales. Por otra parte, España ha firmado acuerdos con Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela y Colombia a fin de dar el derecho de voto a los nacionales de estos países que residan en España, aunque aún no habido implementación o transposición de estos acuerdos.⁵

A su vez, parece que el Gobierno español está dando los primeros pasos en la promoción del derecho de voto de los inmigrantes. En septiembre de 2008, en el Senado, el Gobierno ordenó al Consejo de Estado elaborar un informe que formulase las diferentes propuestas posibles para la reforma del régimen electoral y de sus limitaciones constitucionales. El 14 de agosto, el Consejo de Ministros nombró a Gonzalo de Benito Secades, ex embajador español en Suiza, como embajador para la promoción, negociación y firma de tratados de reciprocidad.

El debate sobre el derecho de voto se centra en el nivel de aplicación y tiene dos dimensiones, como se ilustra a continuación:



lo siguiente: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.” (Este texto incluye la modificación adoptada el 27/08/1992; que añadió las palabras “y pasivo”).

³ Acuerdo entre España y los Países Bajos, por el que se reconoce el derecho a votar en las elecciones municipales a los nacionales neerlandeses en España y a los españoles en los Países Bajos. (BOE, de 8 de agosto 1990) / Acuerdo entre España y Dinamarca, reconociendo el derecho a votar en las elecciones municipales a los nacionales daneses en España y a los españoles en Dinamarca (BOE del 30 de Noviembre 1990) / Acuerdos entre España y Noruega y entre España y Suecia, por los que se reconoce el derecho a votar en las elecciones municipales a los nacionales noruegos y suecos en España y a los españoles en Noruega y Suecia (BOE 27 de Junio 1991).

⁴ Acuerdo entre España y Noruega, por el que se reconoce el derecho a votar en las elecciones municipales a los nacionales noruegos y suecos en España y a los españoles en Noruega y Suecia (BOE 27 de Junio 1991).

⁵ En enero de 2009, el Consejo de Ministros deberá decidir la aprobación de los acuerdos de España con Perú y Colombia que darían derecho a voto a los colombianos y peruanos residentes en España, en las próximas elecciones locales de 2011. Véase *El País* 16/01/2009: “383.000 colombianos y peruanos podrán votar en las próximas elecciones municipales”.

El primer debate concierne al nivel territorial de aplicación del derecho de voto a los inmigrantes. Un ciudadano español tiene derecho a votar en cuatro elecciones, cada una de un nivel territorial diferente: europeo, nacional, autonómico y municipal. El debate gira en torno a qué nivel debería poder votar un inmigrante no perteneciente a la UE. En relación con el segundo debate, la atención se centra en la discusión acerca de qué criterios jurídicos (nacionalidad, principio de reciprocidad o de residencia permanente) deberían tomarse en cuenta a la hora de conceder el derecho de voto a los inmigrantes.

2. Principales Retos

1) *Nivel territorial.* El primer reto se centra en el nivel al cuál los inmigrantes no comunitarios deberían poder votar. Como hemos dicho antes, la Constitución Española sólo permite el voto en las elecciones locales a los inmigrantes de la UE y de los países que han suscrito el principio de reciprocidad. El Tribunal Constitucional considera que el derecho de voto a nivel local no afecta a la soberanía nacional, porque las elecciones locales deben ser consideradas "administrativas". En otras palabras, la participación de los inmigrantes a dicho nivel no se considera como una participación en cargos públicos electos relacionados con el ejercicio de la soberanía.⁶ Esta interpretación hace que sea más fácil de aplicar la necesaria reforma constitucional del Artículo 13 a fin de promover el derecho de voto a nivel local (el Artículo 13 no exige el proceso complejo de reforma constitucional).⁷ Sin embargo, esto significa también que la extensión del derecho de voto de los inmigrantes a un nivel autonómico o nacional será más difícil, ya que requerirá la reforma del Artículo 23 de la Constitución (el artículo relacionado con el derecho de voto), así como el artículo 1.2 que establece que la soberanía procede del pueblo español (y como consecuencia de ello, se requerirá el proceso de reforma constitucional complejo).

2) *La Constitución Española.* La promoción del derecho de voto es difícil debido a la falta de innovación y de recursos para poder hacerlo. El derecho de voto de los inmigrantes no fue una cuestión tratada a la hora de redactar la Constitución. Los esfuerzos para promover el derecho de voto de los inmigrantes se ven frenados por las dificultades que plantea la reforma constitucional y el temor de los principales partidos políticos de llevarla a cabo. Estas dificultades se deben al hecho de que los partidos temen romper el consenso político conseguido durante la transición democrática. Un consenso entre las principales fuerzas políticas que permitió resolver importantes conflictos del pasado que dieron lugar al establecimiento de la dictadura de Franco en 1939. Además, otra dificultad que se suma a una posible reforma sería el hecho de que podría llegar a afectar negativamente a los intereses electorales del Gobierno si este decidiera llevarla a cabo.

3) *El Código Civil Español.* El Artículo 22 del Código Civil Español establece que con tal de obtener la nacionalidad española, un inmigrante tiene que demostrar 10 años de residencia legal y continua, antes de solicitarla (o dos años para los hispano-americanos y las personas de otras nacionalidades históricamente vinculadas a España).⁸ Esto

⁶ Declaración del Tribunal Constitucional nº 132.bis, Pleno, del 1 de Julio de 1992

⁷ Véase el Artículo 167 y 168 de la Constitución Española.

⁸ Artículo 22.1 del Código Civil Español: "1. Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la

demuestra claramente que el Artículo 22 fomenta la selección por origen. En otras palabras, el Código Civil Español establece un marco institucional discriminatorio que tiene un impacto directo en los derechos políticos. Las nacionalidades preferenciales tienen más facilidades en comparación con otras nacionalidades a la hora de obtener el derecho de voto. Además, la etnización del Código Civil, o la discriminación por origen a fin de obtener la nacionalidad española, discrimina a los inmigrantes por su origen a la hora de promover el derecho de voto. Por lo tanto, parece ser que la etnización es estructural y no social o política.

4) *El principio de reciprocidad.* El principio de reciprocidad se estableció con la aprobación de la Constitución Española, en un período histórico en el que un número considerable de emigrantes españoles vivían en el extranjero. Por lo tanto, los derechos recibidos por los emigrantes españoles en sus países de acogida han sido tenidos en cuenta hasta ahora y siguen condicionando de alguna manera el derecho de voto de los inmigrantes en España. Este principio discrimina entre inmigrantes de diferente origen, dando lugar a resultados asimétricos que son claramente opuestos al objetivo de la integración. Por otra parte, si se promueve el derecho de voto a través del principio de reciprocidad, nos encontramos con que se puede llegar a producir una situación de "reconocimiento a la carta". De esta forma, el Gobierno español promovería el derecho de voto de los inmigrantes basándose en criterios preferenciales tales como el número de inmigrantes o intereses políticos y/o económicos. La reciprocidad excluye inmigrantes procedentes de países con regímenes no democráticos y de países, como Ecuador, que prohíben a sus ciudadanos votar fuera del país. Por lo tanto, el mecanismo de reciprocidad provoca desigualdades entre los diferentes grupos de inmigrantes, además de complejidades jurídicas, debido a las diferencias entre los regímenes jurídicos, incluso cuando los tratados de reciprocidad han sido firmados.

5) *Órganos consultivos.* La participación política de los inmigrantes en los órganos consultivos esta siendo promovida cada vez más tanto a nivel local como nacional. En 2006, el gobierno español aumentó la capacidad de consulta y participación del *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*, el órgano consultivo nacional con representación inmigrante. El *Foro*, de hecho, ha adquirido nuevas competencias como la posibilidad de promover y elaborar estudios e iniciativas relacionadas con la integración social de los inmigrantes. Además, obtuvo la capacidad de promover informes basados en propuestas, planes y programas relacionados con la inmigración, no sólo cuando la administración central se lo pidiera sino también por propia iniciativa. Por lo tanto, las asociaciones de inmigrantes españolas forman parte de un importante órgano consultivo en el que sus intereses están representados y defendidos. Por otro parte, a nivel local, los órganos consultivos locales de Madrid y Barcelona promueven la participación de las asociaciones de inmigrantes. Sin embargo, si bien estos organismos tienen una función consultiva (no compulsiva), en algunos casos, carecen de reconocimiento, capacidad o de recursos.

condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes.”

3. Recomendaciones Políticas. Principales Propuestas

Reforma del Código Civil Español

La reforma del Código Civil, a fin de evitar la discriminación por nacionalidad, cultura u origen al solicitar la nacionalidad española, sería un paso importante en la promoción del derecho de voto inmigrante. Sin embargo, para muchos inmigrantes esto significaría la pérdida de su nacionalidad de origen. Esto supone un precio muy alto a pagar para los inmigrantes con tal de obtener el derecho de voto, con pérdidas familiares, legales y personales para ellos. Otra razón para estar en contra de esta opción es porque va en contra de la universalidad de los derechos civiles. En este sentido, si buscamos fomentar la legitimidad democrática de las instituciones públicas, hay que reconocer que con este criterio de nacionalidad no se consigue, al hacer que las instituciones democráticas no sean universales. Por esta razón, es necesario considerar a los inmigrantes residentes como parte del "pueblo Español", con todos sus derechos garantizados.

La abolición del principio de reciprocidad

Rechazamos la extensión o promoción del principio de reciprocidad como una opción viable para la promoción del derecho de voto inmigrante. A pesar de que el fomento de tratados de reciprocidad aseguraría que algunos inmigrantes residentes obtuviesen el derecho de voto, esta solución no sería universal y muchos inmigrantes seguirían sin poder votar. Este principio debe ser abolido porque los tratados internacionales o las prácticas diplomáticas no pueden promover los derechos de los inmigrantes, y menos aún si estos derechos son fundamentales y deberían ser universales en cualquier democracia. Además, el mecanismo de reciprocidad es muy lento y complejo. La reciprocidad exige largas negociaciones y varios pasos diplomáticos antes de la firma de los tratados, e incluso si algunos llegasen a firmarse, estos tendrían que ser ratificados o dependerían de otros acuerdos con el fin de que llegarán a aplicarse. Hasta ahora, los gobiernos españoles no han hecho ningún esfuerzo o movimiento en esa dirección.

Por último, si la reforma constitucional no se realiza, la promoción de acuerdos de reciprocidad no sólo promoverá los derechos fundamentales a través de acuerdos bilaterales, sino también una discriminación hacia los inmigrantes procedentes de países que no deseen o no puedan tener acuerdos con España. A su vez, si no se hace ninguna reforma constitucional, a fin de evitar la perpetuación de las desigualdades entre los inmigrantes de diferentes orígenes, el principio de reciprocidad podría convertirse en un fracaso para el Gobierno. Esto demuestra que la reforma constitucional es crucial con tal de promover el derecho de voto de los inmigrantes basado en el tiempo de residencia y sin ningún tipo de exclusiones.

Reforma de la Constitución Española

Diferentes propuestas de reforma constitucional han sido sugeridas, como por ejemplo suprimir el requisito de reciprocidad en el Artículo 13.2, o eliminar del todo el punto 2 del Artículo 13. Para ello debería seguirse el proceso de reforma constitucional establecido en el Artículo 167. Esto significa que esta reforma requerirá el proceso sencillo de reforma, mediante la aprobación de una mayoría de 3 / 5 de cada una de las Cámaras. Esta es la fórmula que se empleó para permitir a los residentes europeos poder votar y ser elegidos en las elecciones locales.

La segunda opción, que permitiría a los extranjeros votar en todas las elecciones, requerirá, según los criterios del Tribunal Constitucional (Declaración del 1 de julio de 1992, F. 3.c) una modificación del Artículo 1.2,⁹ para el que hará falta recurrir al procedimiento complejo establecido en el Artículo 168, es decir que hará falta la aprobación por mayoría de 2 / 3 en cada Cámara, la disolución inmediata de estas y la convocatoria de nuevas elecciones. El nuevo texto constitucional aprobado por las Cortes Generales, se someterá a referéndum para su ratificación. Desde nuestro punto de vista, el Artículo 13.2 de la Constitución debe ser reformado con el fin de garantizar el derecho de voto de los inmigrantes tras 5 años de residencia permanente, tal y como propone la *Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local* (Consejo de Europa, 1992) y el *Manual sobre la Integración*.¹⁰

Órganos consultivos

A nivel nacional, el *Foro* es un importante órgano consultivo que permite la representación de las asociaciones de inmigrantes en España, ofreciéndoles la posibilidad de presentar y defender sus intereses. Además, el *Foro* y todas las entidades representadas en él están realizando un trabajo importante, analizando y recomendando políticas, a fin de mejorar la integración de los inmigrantes. Un ejemplo de la contribución de las asociaciones de inmigrantes en la labor del *Foro* es la elaboración del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, aprobado en marzo de 2007. Este plan tiene por objetivo sentar las bases para orientar las políticas relacionadas con la inmigración en materia de educación, admisión y empleo, la mejora de la cohesión social, y la promoción de la igualdad de oportunidades y la igualdad de derechos y deberes. Sin embargo, a pesar de la importante labor realizada por este órgano, el Gobierno a penas utiliza los informes realizados y tampoco difunde ni hace públicos los resultados, alcanzados por consenso, en los procesos de consulta del *Foro*. Un cambio en este sentido es necesario, ya que el Gobierno debe reconocer y tener en cuenta las recomendaciones del *Foro*. A nivel local, el Ayuntamiento de Barcelona tiene previsto para 2011 promover el asociacionismo inmigrante y aumentar la capacidad de este asociacionismo a la hora de presentar y defender sus intereses. Con el fin de alcanzar estos objetivos una continúa evaluación de los progresos será necesaria. Mientras tanto, el *Foro de Madrid*, órgano consultivo de la Comunidad de Madrid, está haciendo un gran esfuerzo para promover el diálogo y la convivencia entre las asociaciones de inmigrantes de la ciudad y diferentes actores públicos y privados. Sin embargo, los objetivos del nuevo *Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural* lo definen como un espacio de diálogo entre las entidades, pero no como un foro para la representación de los inmigrantes, ni un lugar para ellos en dónde defender sus intereses y proponer políticas para mejorar su integración y su calidad de vida.

⁹ Constitución Española Artículo 1.2: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.”

¹⁰ Véase el *Manual sobre la Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales* (Comisión Europea, 2004):

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_1sted_es.pdf