

EL SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2011 EN ESPAÑA*

* Este trabajo se enmarca en una línea de investigación más amplia sobre «La integración de la inmigración», financiada por el Ministerio de Educación y Ciencia Ref. DER2008-00126/JURI, Andreu Olesti, dir (2008-2011) y en una AACC «Panel de investigación sobre la integración local de la inmigración» Ref. DER2008-00126/JURI (2011-2012). Un esquema inicial de este trabajo fue debatido en el Seminario de Expertos del Observatorio de la Integración Local de la Inmigración de la Fundació Carles Pi i Sunyer y del Instituto de Derecho Público, UB.

David Moya

Profesor agregado de Derecho Constitucional, IDP-UB

Alba Viñas

Fundació Carles Pi i Sunyer

1. Introducción.
2. A guisa de recordatorio: contexto europeo y marco constitucional español.
3. Las reformas normativas emprendidas de cara a ampliar el espectro de ciudadanos extranjeros con derecho de sufragio para las elecciones municipales de mayo de 2011.
 - El despliegue convencional del régimen de reciprocidad.
 - El requisito legal de inscripción previa y su desarrollo reglamentario para la configuración del censo electoral de residentes extranjeros.
4. El peso de la población de origen extracomunitario en España, su potencial electoral y la escasa participación en las elecciones municipales de mayo de 2011.
 - Los principales colectivos de inmigrantes residentes en España por nacionalidades antes de las elecciones municipales de 2011.
 - Impacto de los requisitos de reciprocidad, residencia previa e inscripción censal en la participación mediante sufragio en las elecciones municipales de 2011.
5. La posible ampliación del espectro de países y votantes potenciales.
 - La probable ampliación del número de votantes en los comicios de 2015.
 - La adopción de acuerdos de reciprocidad convencional con nuevos países antes de 2015.
6. Los ciudadanos de origen extranjero nacionalizados españoles (naturalizados).
 - El sistema de acceso a la nacionalidad española: configuración y evolución actual.
 - Las interacciones del sistema español de acceso a la nacionalidad con el sistema de extensión del sufragio por vía convencional.
7. Conclusiones.

RESUMEN

El texto presenta un exhaustivo estudio del sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales de mayo de 2011 en España, a partir del análisis del marco constitucional español y los requisitos previos establecidos para la participación electoral de los distintos colectivos de extranjeros. Partiendo de los datos estadísticos oficiales, los autores analizan minuciosamente las cifras de los votantes potenciales por nacionalidades y por regiones, para poder evaluar una participación final en los comicios con unos bajos niveles de asistencia a las urnas, lo que indica el largo camino que queda por recorrer. En vistas a la futura convocatoria electoral municipal de 2015, se hace una proyección sobre un previsible aumento del censo de extranjeros con posibilidad de votar, añadiendo al análisis varias propuestas para facilitar una mayor participación.

Finalmente, el texto destaca la importancia de la participación política como factor de integración de los inmigrantes.

1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones municipales celebradas el último domingo de mayo de 2011 fueron las primeras en las que pudo participar un colectivo significativo de ciudadanos extranjeros extracomunitarios.¹ Este hito histórico pasó relativamente inadvertido incluso entre el colectivo inmigrante porque al final el número de votantes que se inscribió para ejercer el sufragio fue muy reducido.

La preocupación derivada de la constatación anterior explica en cierta medida la elaboración del presente trabajo, en el que intentaremos analizar algunos de los condicionantes estructurales que puedan haber influido en esa baja participación, y también determinar si es posible que dicho escenario cambie en futuros comicios municipales. Para ello, en el primer y segundo apartados de este trabajo realizaremos un breve recordatorio sobre la regulación constitucional y legal que enmarca el reconocimiento del derecho de sufragio a los ciudadanos extranjeros, una cuestión tratada en ediciones anteriores del Anuario con mayor profundidad (Aja y Moya, 2009), pero que en los dos últimos años se ha transformado a raíz de la adopción de diversos tratados internacionales y otras normas dirigidas a facilitar la participación de extranjeros extracomunitarios en las elecciones municipales de mayo de 2011. Como veremos, el concreto despliegue normativo del derecho de sufragio, al reducir fuertemente el número de extranjeros con derecho de sufragio a través de los requisitos concretos de inscripción, constituyó el principal obstáculo en la práctica para una mayor participación de los extranjeros en tales comicios. Analizados en el apartado cuarto los datos de participación, intentaremos a continuación ofrecer algunas reflexiones sobre la posible evolución futura del sufragio extracomunitario en las elecciones locales, con particular atención a la incidencia de la evolución demográfica, la posible ampliación de los acuerdos bilaterales y el impacto de las naturalizaciones sobre el mismo. Con ello estaremos en condiciones de recapitular y plantear algunas conclusiones.

¹ Anteriormente habían participado únicamente los ciudadanos noruegos. Sin embargo, este es un colectivo de residentes que, sin ser formalmente ciudadanos comunitarios, se beneficia en gran medida de dicho régimen por formar parte del Espacio Económico Europeo, al igual que Islandia, Liechtenstein y en menor medida Suiza (que conforman la AELC). Por otro lado, su número es relativamente reducido pues apenas alcanzaban las 18.890 personas en 2011, de las cuales tan solo se inscribieron 829 para votar en las elecciones municipales españolas, muy en línea con comicios anteriores (en 2007 figuraban inscritos 522 electores noruegos).

2. A GUISA DE RECORDATORIO: CONTEXTO EUROPEO Y MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Como es sabido, los artículos 13.2 y 23 de la Constitución reservan el derecho de sufragio a los españoles y excluyen del mismo a los extranjeros. El único ámbito para el que el artículo 13.2 CE admite el sufragio de los extranjeros es el municipal. Concretamente, dicho precepto establece:

2. 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.

Obsérvese que el sufragio municipal puede extenderse a los extranjeros de aquellos países donde los españoles puedan también votar en las elecciones locales en régimen de reciprocidad. Con todas las observaciones que el Dictamen del Tribunal Constitucional 1/1991 sobre el Tratado de Maastricht realiza sobre el reconocimiento del derecho de sufragio a los ciudadanos extranjeros, en el fondo no hace más que dar sentido y justificar tal previsión constitucional. Por otro lado, como demuestra la muy limitada reforma constitucional de 1992 del artículo 13 CE que siguió a dicho dictamen, la modificación de tal precepto se tramita formalmente por el procedimiento simplificado de reforma constitucional del artículo 167 CE; en por lo que se refiere al fondo de la misma, es evidente que un tan limitado retoque no chocaba ni con la letra del resto de disposición de la Constitución ni con el espíritu general del texto, aunque siempre sea deseable cierto consenso político para todo lo que suponga modificar la Constitución, especialmente si ello afecta al sistema electoral. En realidad, los debates constitucionales sobre este tema más bien muestran que esta fue una cuestión relativamente controvertida y ciertamente debatida, con tensiones entre posiciones más abiertas a la incorporación de los extranjeros al sistema político y posiciones más restrictivas. La fórmula de compromiso, en su redactado de 1978, no es más que la resultante de una posición intermedia, a medio camino entre esas dos opciones opuestas.

ESPAÑA SE SITÚA EN EL GRUPO INTERMEDIO DE PAÍSES QUE NI ABREN EL SUFRAGIO A TODOS LOS EXTRANJEROS NI LO NIEGAN COMPLETAMENTE. LA FÓRMULA DE LA RECIPROCIDAD PERMITE UN MARGEN DE AC-TUACIÓN RELATIVAMENTE AMPLIO AL GOBIERNO CON EL ACUERDO DEL CONGRESO

De hecho, tras las posiciones más refractarias al reconocimiento del derecho de sufragio, encontramos la lectura tradicional que vincula la ciudadanía con la nacionalidad, expandida tras la revolución francesa y todavía hoy muy presente en la mayoría de las democracias europeas. Desde esta lectura, la ciudadanía es una relación especial que une a la persona con el Estado, tejiendo entre ambos un conjunto de relaciones jurídico-públicas mutuas, como el derecho a la protección diplomática por el Estado, o la obligación ciudadana de defender el Estado incluso con las armas si así se le requiere. Los elementos de este haz de obligaciones mutuas han ido aumentando con la evolución desde el Estado liberal hasta el actual Estado democrático social

NO HAY MUCHOS PAÍSES CAPACES DE CUMPLIR CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL DE RECIPROCIDAD CON UNAS MÍNIMAS GARANTÍAS

y de derecho y la evolución hacia organizaciones social y económicamente más complejas, pero nunca ha dejado de encontrar su núcleo duro en la reserva a los ciudadanos de los derechos políticos y, en particular, del derecho de sufragio. Este planteamiento tiene una fuerte lógica interna que lo hace muy sólido: el ciudadano es aquel que participa en la elección de los representantes que elaboran las leyes a las

cuales él y el resto de ciudadanos se someten y que los obligan, de forma que con su voto dota de legitimidad democrática al órgano legislador (y también al ejecutivo en los sistemas presidencialistas). La tradición posrevolucionaria francesa identificó la nacionalidad con la ciudadanía, y remitió la definición de quién podía ser considerado ciudadano a los supuestos de adquisición de la nacionalidad, permitiendo modelos diferentes en función de la tradición de cada país (la tendencia actual en Europa es hacia una relativa convergencia o mixtificación mediante el recurso a criterios de atribución de la nacionalidad basados en una combinación de *ius sanguinis* y *ius soli*, en diferente proporción). Identificar ciudadanía con nacionalidad permite excluir a los extranjeros del núcleo de relaciones entre el Estado y la persona, y probablemente resultaba lógico y consecuente para la organización social propia del siglo XIX y gran parte del siglo XX.

No obstante, del mismo modo que los estados han ido aproximando criterios en la configuración de su acceso a la nacionalidad, los cambios sociales y políticos que ha vivido Europa en las últimas décadas han llevado a un replanteamiento de dichas tesis, en sociedades crecientemente diversas y complejas. Diversos factores explican esta mutación: por un lado, muchos de los derechos que tradicionalmente constituían el núcleo duro de ciudadanía (derechos sociales, derechos de participación) han acabado reconociendo también a los extranjeros, bien porque algunos de ellos han ido convirtiéndose en derechos básicos en nuestra sociedad, bien porque la aspiración a una igualdad material mínima entre los distintos miembros de la sociedad acaba irradiando toda la acción del

Estado social, cuya aspiración a garantizar una mínima cohesión social se acaba instrumentalizando a través del reconocimiento de derechos, y no de su restricción. Por otro lado, porque en estas mismas sociedades europeas en las que progresivamente se consolidaba el Estado social, se producía en el plano de las relaciones internacionales una progresiva superación de sus mutuas desconfianzas y, al tiempo que se alimentaba su interdependencia económica a través de instrumentos de integración regionales (BENELUX, Consejo Nórdico, Espacio de Libre Circulación británico-irlandés, y la Comunidad Europea como locomotora última de esta transformación), se iba abandonando la visión de los extranjeros como potenciales agentes enemigos del orden político de un país o incluso de individuos desconocedores de la realidad política de los estados de acogida. La conversión después de Maastricht de la locomotora económica europea en una Unión política se hizo ligando la nueva ciudadanía comunitaria al derecho de sufragio municipal de los ciudadanos europeos con independencia de su lugar de residencia.² Esta apertura ha acabado de romper el rígido corsé teórico y práctico que en el ámbito político-jurídico se había ido construyendo en torno a los conceptos de ciudadanía y soberanía, en la estela de algunos estados nórdicos que se habían liberado del mismo en los años setenta y ochenta para reconocer el voto a otros ciudadanos europeos,³ y luego, por extensión, a los de otras nacionalidades. Lo cierto es que, a medida que la Unión Europea se amplía, los argumentos de afinidad cultural, política, etc., que justifican el reconocimiento restringido del sufragio se desvanecen, pues con algunos de estos países mantenemos menos elementos en común que con otros mucho más cercanos pero situados en el extrarradio de la Unión.

Esta constatación, no obstante, no ha acelerado la extensión del derecho de sufragio municipal a los nacionales de terceros estados. Este proceso ha sido más bien lento, y aunque es algo totalmente asumido en varios países del norte de Europa, como Holanda, Irlanda o más recientemente Bélgica, no pocos se han limitado, bien a aceptar exclusivamente el voto de los ciudadanos extracomunitarios procedentes de países con los que mantienen vínculos históricos o de afinidad, normalmente mediante fórmulas de reciprocidad como ocurre con Reino Unido, Portugal o España, bien a descartar directa y completamente tal extensión, adscribiéndose a la idea clásica de que la ciudadanía se identifica con la nacionalidad. En este último grupo se encuentran los países de mayor peso territorial y poblacional de la Unión, como Alemania y Francia, e incluso Italia, aunque esta última con una argumentación más matizada.

2 Artículo 22.1 TFUE tras la reforma del Tratado de Maastricht, por el cual se reconoce el derecho de sufragio municipal a los ciudadanos de la Comunidad Europea en las elecciones municipales del Estado miembro en el que hayan fijado su residencia. La ratificación de este Tratado obligó a una pequeña reforma previa del artículo 13.2 de la Constitución Española, en el año 1992.

3 Los estados nórdicos fueron los primeros (principalmente en Suecia en 1976 y en unos pocos cantones suizos) en reconocer el voto a los extranjeros que llevaban entre tres y cinco años de residencia, pero solamente para las elecciones locales. Más tarde, el Consejo de Europa recomendó extender el reconocimiento mediante *La convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local del Consejo de Europa* (1992).

Como hemos apuntado, el caso español se sitúa, por consiguiente, en el grupo intermedio de países que ni abren el sufragio a todos los extranjeros ni lo niegan completamente, sino que bajo la fórmula de la reciprocidad se sitúa en un punto intermedio que permite un margen de actuación relativamente amplio al Gobierno con el acuerdo del Congreso, en función de las circunstancias, tanto nacionales como internacionales. Esa circunstancia, o coyuntura, ha ido cambiando con los años, y del perfil de país todavía emigrante de 1978 hemos pasado a un país netamente receptor de inmigración, con una notable presencia inmigrante, mayoritariamente procedente de Latinoamérica, la Unión Europea y Marruecos. Solo una parte de esta población extranjera obtendrá a partir de los noventa el derecho de sufragio, concretamente los ciudadanos comunitarios y los noruegos; los primeros como consecuencia del Tratado de Maastricht en 1992, y los segundos gracias a un acuerdo bilateral firmado en exclusiva para este propósito, pero que tenía como telón de fondo la adhesión de Noruega a las Comunidades, objetivo posteriormente frustrado tras el resultado negativo al referéndum convocado a este efecto en el país escandinavo. Con el resto de países, no se hizo nada.

Esta inactividad puede explicarse, al menos en parte, porque hasta finales de los años noventa las preocupaciones del Estado español se centraban más bien en mejorar el régimen de derechos de los extranjeros en España, desbrozado en parte por vía legislativa (LO 7/1985 y luego LO 4/2000, con sus posteriores reformas), y en parte también por el Tribunal Constitucional que mediante su labor interpretativa fue guiando en la progresiva ampliación de los mismos (recuérdense las STC 115/1987 y SSTC 236/2007 y ss. como piedras angulares en este proceso). En este contexto, los problemas que planteaba la limitación constitucional a la participación mediante sufragio de los extranjeros se consideraron por muchos como secundarios o menos urgentes que los otros. Ciertamente es también que en el ámbito de la participación, las dos sentencias constitucionales citadas acabaron admitiendo casi todos los derechos ligados a la participación y expresión política, con la única excepción expresa del de sufragio. Así, mientras otros países ya habían clarificado estas cuestiones mucho antes y se aprestaban a tratar la ampliación del derecho de sufragio, en España el reconocimiento de otros derechos centraba la atención dominante, derechos entre los cuales se encontraban los de asociación, expresión, reunión y manifestación, que en opinión bastante generalizada entonces parecían cubrir las necesidades del momento en lo que se refiere a participación. Esta visión, así como la consideración de que un verdadero cambio en este sentido requeriría probablemente una reforma constitucional, dejó temporalmente aparcada el debate sobre la ampliación del derecho de sufragio.

Más tarde, la realidad inmigratoria española, la experiencia acumulada con el sufragio de los ciudadanos comunitarios y, finalmente, la insistencia del grupo parlamentario de Izquierda Uni-

da-Iniciativa per Catalunya acabaron incorporando este tema a la agenda política y parlamentaria, de modo que en el año 2006 el Congreso de los Diputados adoptó una Proposición no de Ley para instar al Gobierno a poner en marcha una política de extensión del derecho de sufragio dentro del estricto marco constitucional.

3. LAS REFORMAS NORMATIVAS EMPRENDIDAS DE CARA A AMPLIAR EL ESPECTRO DE CIUDADANOS EXTRANJEROS CON DERECHO DE SUFRAGIO PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE MAYO DE 2011

El despliegue convencional del régimen de reciprocidad

El acuerdo adoptado en 2006 en el Congreso de los Diputados comisionaba al Gobierno para sondear las posibilidades de firmar acuerdos bilaterales con terceros países de cara a extender el derecho de sufragio al máximo, pero dentro de los límites constitucionales. Los dos límites constitucionales se referían, el primero, al ámbito de aplicación, que únicamente podía ser el de las elecciones municipales, y el segundo, al del espectro de países con los que alcanzar tales acuerdos, que solo podían firmarse con aquellos con los que pudiera asegurarse la reciprocidad. A estos límites constitucionales se añadirán otros que el desarrollo de los acuerdos requería, como la modalidad del derecho de sufragio, que incluirá el sufragio activo y el pasivo (a diferencia del anterior con Noruega limitado al sufragio activo), y el período previo de residencia exigible, que será de cinco años (a diferencia, de nuevo, con el acuerdo anterior con Noruega, que la establecía en tres años). En la práctica, los dos elementos clave eran las exigencias de reciprocidad y de residencia previa en España, pues condicionaban directamente el número de potenciales beneficiarios de este derecho.

EN MAYO DE 2011 EL GOBIERNO ESPAÑOL LOGRÓ LA RATIFICACIÓN POR EL CONGRESO DE LOS ACUERDOS DE RECIPROCIDAD CON ECUADOR, BOLIVIA, CHILE, COLOMBIA, PERÚ Y PARAGUAY, ENTRE OTROS

Empezando por la reciprocidad, debe apuntarse que, si tal requisito debe aplicarse dotado de un mínimo sentido, implica una reducción inmediata del número de extranjeros que pueden participar en unas elecciones municipales, porque no hay muchos países capaces de cumplir con el requisito de reciprocidad con unas mínimas garantías. Aunque la interpretación de la reciprocidad admita cierta flexibilidad, pues no puede ser tan estricta o absoluta que resulte de imposible aplicación (por ejemplo, exigir condiciones idénticas de sufragio entre dos países),

pues su satisfacción requeriría en la práctica instituciones locales y reglamentaciones electorales perfectamente idénticas; como demuestra la firma del Convenio con Noruega, desde el principio no ha sido esta la interpretación que España aplicó (Santolaya y Revenga, 2007; véase también Solanes, 2008). Ni tampoco es idéntico el sistema de elecciones municipales en el resto de estados de la Unión Europea, incluidos los recientemente adheridos a la misma, y nunca ha sido inconveniente para denunciar el sufragio de los ciudadanos comunitarios como contrario a la idea de reciprocidad. En la práctica, esta idea de reciprocidad se aplica de manera relativa, en el sentido de que lo esencial es que en el fondo garantice a los españoles residentes en terceros estados que puedan disfrutar, a su vez, de una oportunidad real y efectiva de participar en las elecciones locales del país donde residan, pues es este y no otro el fin perseguido en última instancia por el artículo 13.2 CE tal y como se deduce de los debates constituyentes.

JUNTO A LOS DOS REQUISITOS DE RECIPROCIDAD Y RESIDENCIA PREVIA, A LOS EXTRANJEROS A LOS QUE SE RECONOCE EL DERECHO DE SUFRAGIO SE LES IMPONE UNA ÚLTIMA CONDICIÓN LEGAL OBLIGATORIA: LA INSCRIPCIÓN EN EL CENSO DE VOTANTES

No obstante, resultaba igualmente claro que esta dimensión material de la reciprocidad era fundamental para dirimir casos más complicados, en los que el ejercicio real del sufragio municipal pudiera ser más dudoso. El problema, por tanto, era, partiendo de una reciprocidad material relativa, determinar las condiciones mínimas necesarias para el real y efectivo ejercicio del sufragio, o dicho de otra manera, los estándares mínimos de democracia representativa local exigibles a otro Estado para que el Gobierno pueda iniciar negociaciones, y en última instancia, someter al Congreso un acuerdo bilateral para su autorización, pues como establece el artículo 94.1 CE, son tratados que afectan a los derechos y además presentan un evidente carácter político al redefinir el cuerpo electoral municipal. En realidad, esto último, que no es otra cosa que determinar la dimensión formal de la reciprocidad, fue resuelto por los partidos en el Congreso en 2006 al admitir la necesidad de una combinación de reformas legales mínimas –fundamentalmente de la LOREG–, con un desarrollo concreto mediante convenios internacionales con cada uno de los terceros estados que reunieran las condiciones materiales de reciprocidad, con especial atención a los que fueran los principales emisores de inmigración.

En una primera aproximación era evidente que en los países donde simplemente no existieran elecciones locales o los procesos electorales no fueran libres y democráticos no cabría recipro-

cidad, pero en la práctica la dimensión material de la reciprocidad se ha demostrado que no solo incorpora un juicio sobre las condiciones jurídicas de la misma, sino también elementos mucho más valorativos de carácter político vinculados a las relaciones exteriores españolas. Los convenios con Argentina y Uruguay, que el Congreso aprobó a pesar del inicial acuerdo entre gobiernos, ofrecen dos buenos ejemplos de juicios más bien jurídicos: el primero, fue paralizado porque aparentemente su estructura federal dificulta un acuerdo únicamente con el Gobierno argentino en una materia que corresponde competencialmente a los estados, y el segundo, por las dudas sobre la posibilidad de que pudiera cumplirse realmente la exigencia de la reciprocidad para los ciudadanos españoles; en el segundo, la exigencia de quince años de residencia previa para poder votar rompía la línea de reciprocidad generalmente mantenida por España. Burkina Faso, otro país con el que se había contemplado la posibilidad de un convenio, parece que imponía condiciones económicas relacionadas (concretamente estar al día en el pago de impuestos) incompatibles con la concepción democrática del voto en España. Junto a estos han quedado también en el camino otros acuerdos con Corea del Sur o Venezuela. El acuerdo con Venezuela parece haberse descartado, en parte por la falta de interés de este país, pero sobre todo por el profundo disenso entre los grupos parlamentarios respecto de la forma de relacionarse con el Gobierno venezolano y también sobre las condiciones en que se realizan las elecciones locales en este país. Sí, en cambio, se logró aprobar el acuerdo con Ecuador: en 2008 este país aprobó una reforma constitucional cuyas disposiciones facilitaban la reciprocidad, superándose el obstáculo constitucional al sufragio de extranjeros presente en el texto constitucional anterior. El resultante, ya avanzado en algunos estudios⁴ de 2008, es una lista relativamente corta de países que a sus condiciones democráticas y equiparables en el ámbito municipal sumen una población demográficamente significativa en España que facilite la firma de acuerdos bilaterales en este sentido.

Con alguna excepción importante, como la de Ecuador mencionada anteriormente, tal impresión se ha podido corroborar en la práctica. Antes de las elecciones de mayo de 2011, el Gobierno español logró la ratificación por el Congreso de los acuerdos con Ecuador, Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Paraguay además de otros países con un número mucho menor de población residente en España (Noruega, Islandia, Cabo Verde) o realmente muy poco significativa (Trinidad y Tobago, Nueva Zelanda). La ratificación por el Congreso de otros acuerdos no ha sido posible y lo cierto es que la lista de países con los que España podría hacerlo se ha ido redu-

⁴ Santolaya y Crego (2008) identificaban solo ocho países, todos de América del Sur, que representaban solo el 10% de la población extranjera en España fuera la UE. Quedaban fuera estados como México, República Dominicana, Rusia, Ucrania, China, Filipinas, Gambia, Guinea Ecuatorial, India, Mauritania, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Cuba y Senegal.

ciendo hasta hace poco a medida que se firmaban acuerdos. Decimos hasta hace poco, porque el reciente inicio de procesos de transformación política en algunos países de la zona euromediterránea (Marruecos, Túnez, Egipto, etc.) y las posibilidades que ofrecen las futuras adhesiones de nuevos estados a la Unión (Croacia en breve, a medio plazo otros países balcánicos y con la decisión sobre Turquía permanentemente abierta) podrían despejar el camino a nuevas negociaciones que culminaran con la ampliación del número de ciudadanos extranjeros con derecho de sufragio municipal, tal y como se expondrá más adelante. A pesar de estos avances, se coincidirá en que la exigencia constitucional de reciprocidad puede condicionar significativamente el espectro de votantes extranjeros potenciales, al reducirlo a los nacionales de determinados países con los que se haya firmado convenio en este sentido.

Pero es que, además de la reciprocidad constitucional, debe tomarse en cuenta un segundo requisito introducido por vía convencional (que no constitucional), consistente en la exigencia de un *período de residencia previa mínima* a los extranjeros que quieran ejercitar el sufragio. Una exigencia que puede resultar fácil de explicar si se conviene en que antes de admitir a cualquier extranjero a votar, es conveniente que este pueda tener tiempo de conocer la realidad general del país y concretamente la del municipio en el que va a votar, e incluso que haya establecido en el mismo algunos vínculos mínimos, que de manera un tanto genérica se presumen a partir de unos años de residencia. El problema de este argumento es que resulta más difícil de sostener cuando decae para los ciudadanos comunitarios, a quienes tal exigencia resulta inaplicable en virtud de la normativa comunitaria, pues pueden votar desde el momento mismo de su empadronamiento municipal y alta en el censo de electores extranjeros. La diferencia de trato se justifica, lógicamente, en la naturaleza profundamente distinta del proceso de integración política comunitario y del régimen reforzado de derechos que conlleva la ciudadanía comunitaria. Justificación que, sin embargo, deja cierto regusto insatisfactorio, pues resta credibilidad al argumento ofrecido sobre la necesidad de conocer previamente la realidad del país. En todo caso, una vez que se asume esta exigencia para los ciudadanos extracomunitarios, puede debatirse si el plazo de cinco años es un tanto excesivo y si no hubiera convenido más el de tres años, como se aplica con Noruega, pero que en ningún caso resulta irrazonable, al situarse en la línea de muchos otros países de nuestro entorno.

Seguramente también, hay una explicación más pedestre para la opción de los cinco años, en el sentido de que permite retrasar la incorporación al cuerpo electoral de la mayor parte de los potenciales votantes, principalmente latinoamericanos cuya inmigración era, en las fechas de firma de tales convenios, todavía relativamente reciente y, por consiguiente, aún alejada de cumplir el plazo de residencia legal y continuada exigido. De ese modo, podemos especular

que el Gobierno pretendía abordar la extensión del derecho de sufragio municipal de manera gradual y controlada, aunque fuera consciente de que sus efectos serían temporales y desaparecerían a medio y largo plazo, teniendo en cuenta la particular configuración de los flujos migratorios recibidos en España. De ser cierta esta hipótesis, y ya con los datos de participación extranjera en la mano respecto de las elecciones de 2011, podría decirse no solo que el Gobierno acertó, sino que probablemente pecó por exceso de precaución. El número final de votantes extranjeros ha sido tan bajo que casi pone en cuestión la utilidad de este derecho. No obstante, existe una razón adicional que explica en gran parte esa tan baja tasa de participación: la exigencia de inscripción previa en el censo de votantes extranjeros.

EL NÚMERO FINAL DE VOTANTES EXTRANJEROS EN LAS MUNICIPALES DE 2011 HA SIDO TAN BAJO QUE CASI PONE EN CUESTIÓN LA UTILIDAD DE ESTE DERECHO. UNA RAZÓN PARA TAN BAJA PARTICIPACIÓN PUEDE SER LA EXIGENCIA DE INSCRIPCIÓN PREVIA EN EL CENSO DE VOTANTES EXTRANJEROS

El requisito legal de inscripción previa y su desarrollo reglamentario para la configuración del censo electoral de residentes extranjeros

En efecto, junto a los dos requisitos de reciprocidad y residencia previa, a los extranjeros a los que se reconoce el derecho de sufragio se les impone una última condición legal, de obligatorio cumplimiento: *la inscripción en el censo de votantes*. Este es un trámite no exigido a los españoles, pues respecto de estos es la propia Administración censal quien lo realiza automáticamente, incluyéndolos en el censo a partir de la información obrante en el padrón municipal. La aplicación de esta condición adicional a los extranjeros, consistente en la inscripción o registro censal previo, probablemente sea una de las causas directas de la relativamente baja participación de los extranjeros comunitarios en pasados comicios municipales con una tasa que oscila habitualmente entre el 35%-45% (con diferencias notables entre colectivos nacionales y entre comicios), pero lo es muy particularmente respecto de los extranjeros extracomunitarios, pues entre ellos la tasa de inscripción en las últimas elecciones municipales de 2011 apenas alcanzó, según nuestros cálculos, el 12,5% de todos los potenciales votantes.

La regulación de la inscripción censal previa de los extranjeros para las elecciones municipales se encuentra prevista en el artículo 176.1.b LOREG y es desarrollada genéricamente por 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,⁵ y respecto de los ciudadanos extracomunitarios para los pasados comicios mediante la Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la cual se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales.⁶ El artículo 2.3 del Real Decreto 202/1995 prevé genéricamente que para la confección de este censo electoral, «la Oficina del Censo Electoral realizará una campaña informativa para dar a conocer a la población afectada la formación de este censo y el procedimiento de inscripción en el mismo. Por su parte, los ayuntamientos darán publicidad de la formación de este censo mediante bando o cualquier otra forma de difusión que se estime conveniente»

LA OFICINA DEL CENSO ELECTORAL REGISTRÓ UN POCO MÁS DE 50.000 INSCRIPCIONES DE EXTRANJEROS, CIFRA QUE SITÚA EL PORCENTAJE DE INSCRIPCIÓN ENTRE EL 11% Y EL 14% DEL TOTAL

para a continuación establecer un sistema de inscripción bajo petición individual. Afortunadamente, el artículo 2 Orden EHA/2264/2010 reformula tal procedimiento para que, con anterioridad a la celebración de las elecciones, se remita una comunicación previa a los titulares de tal derecho comunicándoles la posibilidad de realizar la inscripción mediante confirmación de los datos remitidos. Para confeccionar la lista de destinatarios de tal comunicación la información procederá del Registro Central de Extranjeros y de los padrones municipales. En caso de no recibir tal comunicación, el extranjero que reúna los requisitos para ejercitar tal derecho deberá dirigirse a su Ayuntamiento para tramitar la solicitud de inscripción y que este la someta a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral.

La Orden establecía junto a la lista de países con los que se había acordado la reciprocidad, una previsión abierta de admitir cualesquiera otros con los que hubieran firmado con posterioridad a la Orden nuevos acuerdos de reconocimiento recíproco del sufragio. Igualmente, la Orden establece los requisitos exigidos para la inscripción censal, específicamente admite la inscripción de aquellos menores extranjeros que vayan a cumplir los 18 años con anterioridad a la fecha de celebración de los comicios, identifica el lugar donde se puede realizar la inscripción, que puede ser la oficina provincial del censo electoral o el ayuntamiento donde resida el extran-

La Orden establecía junto a la lista de países con los que se había acordado la reciprocidad, una previsión abierta de admitir cualesquiera otros con los que hubieran firmado con posterioridad a la Orden nuevos acuerdos de reconocimiento recíproco del sufragio. Igualmente, la Orden establece los requisitos exigidos para la inscripción censal, específicamente admite la inscripción de aquellos menores extranjeros que vayan a cumplir los 18 años con anterioridad a la fecha de celebración de los comicios, identifica el lugar donde se puede realizar la inscripción, que puede ser la oficina provincial del censo electoral o el ayuntamiento donde resida el extran-

⁵ BOE núm. 38 de 14 de febrero de 1995.

⁶ BOE núm. 208 de 27 de agosto de 2010.

jero y establece el plazo para realizar la inscripción, igualmente establece la necesidad de dar público conocimiento a tal proceso. Una orden posterior, amplió en diez días más el plazo, que quedó fijado en el 25 de enero.⁷ La lectura de las disposiciones del muy limitado Real Decreto 202/1995 y sobre todo de la Orden EHA/2264/2010 plantea serias dudas sobre si la traslación práctica del requisito de inscripción previa no está realmente limitando mucho el impacto de los convenios firmados con terceros países. Sin duda, en esta primera experiencia de ampliación del derecho de sufragio ha pesado una relativa imprevisión, traducida en la carencia de una campaña generalizada de información, un mal cálculo en el envío de las comunicaciones y una inadecuación del procedimiento establecido para la confección del censo de residentes extranjeros, que pueden haber reducido significativamente las ya de por sí bajas tasas de participación extranjera.

Varios elementos de la lógica plasmada en la Orden hacen pensar más en su concepción como un mero trámite administrativo que en un derecho cuyo ejercicio debe facilitarse y promoverse desde la Administración estatal y local. En este sentido, seguramente los plazos, pero también el procedimiento y la metodología para la elaboración del censo de residentes extranjeros, sean probablemente muy mejorables, lo cual nos lleva a considerar que para las próximas elecciones será necesario revisar la normativa infralegal de despliegue del artículo 176 LOREG.

Las razones son diversas. En primer lugar, se observa en general que las previsiones del Real Decreto están muy desfasadas, siendo de aplicación principalmente las de la Orden, que en algunos puntos parece desviarse bastante de este, sin duda para agilizar y actualizar el proceso, pero eso es indicativo de que el mecanismo previsto en 1995 no es operativo ya. En segundo lugar, es necesario partir de una lista clara y cerrada con unos meses de antelación de los países terceros cuyos nacionales disfruten del derecho de sufragio, de otro modo se pueden producir alteraciones indebidas del proceso electoral, que debe estar cuidadosamente pautado; es el caso de los ciudadanos bolivianos incorporados en el último momento, y cuyas comunicaciones fueron enviadas más tarde que las del resto y con apenas margen de reacción. En tercer lugar, la elaboración de las listas de potenciales votantes extracomunitarios se ha realizado esta vez a partir del padrón municipal y del Registro Central de Extranjeros, lo cual es positivo pero deja abiertas algunas dudas sobre la exhaustividad de la misma y si las prisas de último momento respecto de determinados colectivos no habrán afectado a la calidad y depuración de los

⁷ Orden EHA/3/2011, de 13 de enero, por la que se modifica el plazo de solicitud para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales de 22 de mayo de 2011 (BOE núm. 12 de 14 de enero de 2011).

datos contenidos en las mismas; recordemos que estas listas son la base del envío de una comunicación individualizada al potencial votante para que conozca tal derecho y la necesidad de inscribirse previamente corrigiendo o ratificando la documentación censal remitida. En cuarto lugar, el silencio o la pasividad del extranjero se interpretan como una negativa a la inscripción, cuando en un país como España donde no se sanciona la abstención podría presumirse lo contrario sin excesivos problemas. En quinto lugar, en defecto de inclusión en las listas –y por tanto de comunicación individual– el sistema pivota en torno a la idea de reclamación personal de la inscripción, pero esta posibilidad no es realista si no se cuenta con la colaboración activa de las distintas administraciones, estatal, autonómica y local, pero también de las asociaciones de inmigrantes y hasta de las embajadas o consulados, quienes mediante campañas –concertadas o no– pueden concienciar al colectivo de sus derechos y facilitar los medios para hacerlos efectivos. Y en este punto, el de la publicidad, respecto del que la Orden es relativamente vaga aunque menos que el Real Decreto, es donde hay un margen mayor de mejora, pues ni siquiera los medios de comunicación general han apenas informado de la necesidad de realizar esta inscripción, excepto algún anuncio oficial realizado durante la última semana de la inscripción en el censo. La visión del derecho de sufragio, pero también una acción guiada por el principio de integración, obligaría a articular una campaña fuerte de inscripción de los extranjeros, tanto comunitarios como no comunitarios, para las elecciones municipales, especialmente si se quiere ser coherente con la Resolución del Congreso de los Diputados de 2006 de maximizar la participación política de los extranjeros. No se puede tratar como un trámite más. Deben traducirse los numerosos llamamientos contenidos en los planes de integración en campañas concretas de fomento de la participación (como se ha hecho en Suecia o Finlandia).

Es más, debe advertirse que al igual que ocurre con los ciudadanos comunitarios, el sistema de comunicación individual pero única –que, con todas las críticas anteriores, ha supuesto el envío de 350.000 comunicaciones– no incentiva la participación. Expliquémonos, por comunicación única nos referimos al envío de comunicaciones a los potenciales electores extranjeros advirtiéndoles del derecho de sufragio solo en las primeras elecciones en que puedan participar, pero no en posteriores convocatorias electorales municipales, salvo que hubieran cambiado de municipio. El riesgo es que tras este esfuerzo de comunicación en estas primeras elecciones, si no se vuelve a reiterar el envío de comunicaciones en las próximas elecciones a todos aquellos que no hayan cambiado de domicilio a otro municipio, las tasas de inscripción pueden seguir siendo muy reducidas. En cuatro años las condiciones o la motivación de un extranjero pueden haber cambiado, pero la carencia de una información individualizada y actualizada sobre su derecho de sufragio hará recaer en su exclusiva voluntad la presentación de una reclamación para ejercitar tal derecho.

Todo ello se puede resumir en una sola crítica, que se contextualizará mejor cuando analicemos los datos de comunicaciones e inscripción del apartado siguiente: el modelo actual falla enormemente por la exigencia de inscripción individualizada y previa de los potenciales votantes extranjeros. Esta exigencia, cuya razón de ser dista de estar clara (el artículo 7.3 de la Directiva 94/80/CE del Consejo de 19 de diciembre de 1994⁸ admite la inscripción de oficio en el censo de los votantes comunitarios si el sufragio no es obligatorio), distorsiona completamente el sistema de sufragio pues introduce un requisito que resta automaticidad al proceso electoral, especialmente si se lo compara con el previsto para el censo de españoles, quienes reciben en cada convocatoria electoral municipal una comunicación con los datos para ejercitar el sufragio (colegio electoral, mesa, etc.).

NUEVA ZELANDA, ISLANDIA Y BOLIVIA SON LAS NACIONALIDADES QUE REGISTRARON UN NIVEL DE INSCRIPCIÓN MÁS ELEVADO (ENTRE EL 22,3% Y EL 18,3%), LOS NACIONALES PROCEDENTES DE PERÚ, ECUADOR Y PARAGUAY OBTIENEN PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN SITUADOS SOBRE LA MEDIA DEL TOTAL

4. EL PESO DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRACOMUNITARIO EN ESPAÑA, SU POTENCIAL ELECTORAL Y LA ESCASA PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE MAYO DE 2011

La aplicación combinada de los tres requisitos analizados anteriormente conduce, en la práctica, a una drástica reducción del número de votantes potenciales. En este apartado analizaremos en qué medida ha incidido cada uno de ellos en el número final de inscripciones censales de votantes extracomunitarios en las elecciones municipales de 2011.

Los principales colectivos de inmigrantes residentes en España por nacionalidades antes de las elecciones municipales de 2011

Para contextualizar adecuadamente los datos estadísticos sobre sufragio extracomunitario, conviene recordar brevemente las cifras generales de residentes en España, empezando

⁸ Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (DOCE L-368 de 31 de diciembre de 1994).

por apuntar que más del 11% de la población española la constituyen ya ciudadanos extranjeros.

Hasta finales de la década anterior, más de la mitad de los cerca de cinco millones de residentes extranjeros⁹ en España (a efectos de este texto y, de ahora en adelante, entendemos por residentes extranjeros aquellos extranjeros que disponían de certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2010)¹⁰ no tenía acceso al sufragio. Este derecho sólo lo disfrutaban dos quintas partes del total de residentes extranjeros en España, concretamente 2.350.172 ciuda-

LA APERTURA DEL SUFRAGIO MUNICIPAL A LOS CIUDADANOS EXTRACOMUNITARIOS, PRINCIPALMENTE LATINOAMERICANOS, PERMITE ROMPER UNA LÍNEA DIVISORIA QUE PARECÍA ASENTARSE SOBRE EL EJE COMUNITARIOS-NO COMUNITARIOS

danos comunitarios que gozan de tal derecho en virtud del Tratado de la Unión Europea, que en su versión actual conforme a la redacción del artículo 22.1 permite el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia. La mayoría de los ciudadanos comunitarios residentes en España proceden de Rumania (41,8% del total de extranjeros comunitarios), Reino Unido (11,4%), Italia (8,5%), Bulgaria (8%) y Portugal (6,5%); primordialmente, residen en Valencia, Madrid, Andalucía y Cataluña. Los residentes extranjeros extracomunitarios son ciudadanos que proceden principalmente de

Marruecos, Ecuador, Colombia, China y Perú. Al igual que los ciudadanos comunitarios, el número más importante se concentra en las comunidades de Cataluña, Madrid, Valencia y Andalucía.

Desde 2010 la ratificación de los convenios bilaterales de reconocimiento recíproco del sufragio analizados en el apartado anterior ha permitido que algunas de las nacionalidades más importantes de este segundo grupo pudieran también incorporarse progresivamente al disfrute del sufragio municipal. Así, colectivos con un elevado número de efectivos residentes en España, principalmente ecuatorianos, colombianos, peruanos y bolivianos, que, juntos, representan más del 15% del total de extranjeros residentes, como puede observarse en el cuadro 1, han accedido al sufragio, hecho que ha permitido romper una división que en lo que toca a participación parecía rígidamente establecida en torno a la condición de comunitario o extracomunitario.

⁹ Si atendemos al número de inscritos en el padrón esta cifra se elevaba a 5.747.734 extranjeros (12,2%) en el año 2010, pero como en este trabajo las cifras del padrón no aportan demasiado, nos ceñiremos a las de residentes.

¹⁰ Según datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

CUADRO 1. Residentes extranjeros y porcentaje sobre el total de residentes extranjeros en España según nacionalidad

NACIONALIDADES	RESIDENTES EXTRANJEROS	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE RESIDENTES EXTRANJEROS
Rumania	840.682	17,06
Marruecos	788.768	16,01
Ecuador	398.724	8,09
Colombia	269.687	5,47
Reino Unido	228.829	4,64
Italia	170.051	3,45
Bulgaria	161.601	3,28
China	156.380	3,17
Perú	138.211	2,81
Portugal	130.729	2,65
Bolivia	124.695	2,53
Alemania	117.360	2,38
Francia	93.406	1,90
Argentina	91.056	1,85
Polonia	87.255	1,77

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (datos a 31/12/2010).

Impacto de los requisitos de reciprocidad, residencia previa e inscripción censal en la participación mediante sufragio en las elecciones municipales de 2011

Entrando en el primero de los requisitos, el de reciprocidad, debe recordarse que tras el impulso al proceso de ampliación de los acuerdos bilaterales de reconocimiento recíproco del sufragio en 2006, pero especialmente tras las ratificaciones de los mismos por el Congreso a partir de 2010, algunas de las nacionalidades más importantes de este segundo grupo pudieron también incorporarse progresivamente al disfrute del sufragio municipal. A resultas de ello, en las pasadas elecciones locales, doce de las quince nacionalidades mayoritarias accedían ya al sufragio municipal. Ello es, a reserva de las consideraciones que dada la baja participación ensombrecen este avance, en sí mismo un progreso muy significativo que rompe una división que en lo que toca a participación parecía rígidamente establecida en torno a la condición de comunitario o extracomunitario. Ciertamente tal avance es solo parcial, al no incluir al resto de colec-

tivos, sobre todo, a los procedentes de Marruecos, China y Argentina, tres nacionalidades que, juntas, suman cerca del 20% del total de residentes extranjeros, pero también de República Dominicana, Ucrania, Argelia, Brasil, Pakistán o Cuba, que poseen contingentes de nacionales relativamente numerosos. Algunos de ellos con flujos migratorios todavía en expansión (China), y otros en los que los mismos pueden haber decaído pero todavía existe una fuerte inercia (República Dominicana). Esta limitación inherente al mecanismo de reciprocidad y convenios bilaterales parece relativamente difícil de superar, deviniendo una limitación casi estructural del sistema. Volveremos, no obstante, sobre esta cuestión más adelante al tratar las perspectivas de futuro del actual modelo de reconocimiento de sufragio.

Vistas las limitaciones numéricas que el modelo de reciprocidad convencional comporta, intentemos ahora cuantificar el número de votantes potenciales en 2011, determinando cuántos residentes pertenecían a los países con los que se han firmado convenios de reconocimiento del sufragio y cuántos cumplían con el requisito de residencia previa de cinco años para inscribirse en el censo electoral. Una forma un tanto aproximativa, pero útil, para obtener esas cifras consiste en deducir del total de extranjeros con cinco años de residencia el porcentaje de menores de edad existente entre ese colectivo, que varía en función de la nacionalidad.¹¹ Al no poder disponer de los datos sobre el total de residentes extranjeros con cinco años de residencia continuada en España se ha realizado un cálculo aproximado a partir del sumatorio de los residentes extranjeros con permiso de larga duración en régimen general y de una estimación del total de residentes extranjeros con cinco años de residencia en régimen comunitario.¹²

Como puede observarse en el cuadro 2, el porcentaje de residentes con cinco años de residencia continuada varía en función de la nacionalidad analizada. Así, mientras que prácticamente el 70% de los ciudadanos procedentes de Ecuador ya han acumulado cinco años de residencia, solo el 17% de los paraguayos cuentan con este tiempo en territorio. Diferencias que son mayoritariamente el resultado de flujos migratorios iniciados en momentos distintos, pues no todos llegaron en el mismo período ni reúnen perfiles sociolaborales similares, as-

11 El porcentaje de menores de edad se ha calculado a partir del número de menores de edad existente entre los extranjeros con certificado de registro o permiso de residencia en vigor para cada nacionalidad.

12 Para los colectivos noruego e islandés no se dispone de este dato ya que se rigen por el régimen comunitario. Por ese motivo, para estas dos nacionalidades se han tomado los datos del número de residentes en el año 2007 y 2005 respectivamente, ya que para los primeros son suficientes tres años de residencia. A esta cifra se le ha restado el número de menores. Es evidente que los resultados obtenidos tampoco son exactos, ya que no tienen en cuenta ni las migraciones ni las defunciones. De todos modos, nos ofrece una aproximación un poco más ajustada que el total de residentes que hay en la actualidad. En todo caso, debe advertirse que los cálculos descritos en este apartado son orientativos ya que identifican a los extranjeros con cinco años de residencia continuada en España con los extranjeros con permiso de larga duración, aunque conceptualmente ambas cosas sean distintas.

CUADRO 2. Cálculo de votantes potenciales según nacionalidad

NACIONALIDADES	RESIDENTES EXTRANJEROS	EXTRANJEROS CON 5 AÑOS DE RESIDENCIA*	PORCENTAJE DE EXTRANJEROS CON 5 AÑOS DE RESIDENCIA SOBRE RESIDENTES	PORCENTAJE MENORES DE EDAD	VOTANTES POTENCIALES	PORCENTAJE VOTANTES POTENCIALES SOBRE TOTAL RESIDENTES
Ecuador	398.724	277.865	69,7	17,9	228.127	57,2
Colombia	269.687	148.383	55,0	14,7	126.571	46,9
Perú	138.211	61.495	44,5	13,5	53.193	38,5
Bolivia	124.695	40.533	32,5	13,8	34.940	28,0
Chile	29.017	14.307	49,3	13,9	12.318	42,5
Paraguay	32.378	5.665	17,5	7,7	5.229	16,1
Cabo Verde	2.851	1.934	67,8	14,3	1.657	58,1
Nueva Zelanda	433	135	31,3	18,1	111	25,6
Noruega	11.634	10.354	89,0	7,3	9.598	82,5
Islandia	889	347	39,0	18,3	283	31,9
Total	1.008.519	550.318	54,6	---	472.028	46,8

*Para noruegos e islandeses, total de residentes en 2007 y 2005 respectivamente.
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (datos a 31/12/2010).

pectos que condicionan, por ejemplo, el disfrute de normativas y regímenes jurídicos distintos, de porcentajes de irregularidad inicial diferentes o de duración de la misma distinta, de diferentes tasas de acceso a la nacionalidad, o simplemente del acceso a un mercado laboral que en un momento u otro podía ser más o menos dinámico, por apuntar a otros elementos que también han sido relevantes para la obtención de estos porcentajes. En todo caso, aunque el porcentaje de extranjeros con derecho a voto varía en cada caso según las características migratorias de cada grupo, es interesante destacar que el porcentaje total de potenciales votantes se sitúa aproximadamente en el 46% del total de residentes extranjeros pertenecientes a alguna de las nacionalidades con las que se ha firmado convenios bilaterales de reconocimiento recíproco del sufragio. El resultado es un balance de aproximadamente 472.000 extranjeros extracomunitarios que cumplen los requisitos exigidos para votar, previa inscripción censal.

Uno de los aspectos destacables de esta composición de potenciales votantes es que las tres cuartas partes son ecuatorianos y colombianos, hecho que no resulta sorprendente si se tiene

CUADRO 3. Diferencia entre votantes potenciales y comunicaciones enviadas

NACIONALIDADES	CÁLCULO DE VOTANTES POTENCIALES (PROPIO)	COMUNICACIONES ENVIADAS (INE)	DESVIACIÓN ENTRE CÁLCULO VOTANTES POTENCIALES Y COMUNICACIONES	
			NÚMERO	ÍNDICE 100% = 1
Ecuador	228.127	168.639	59.488	0,739
Colombia	126.571	95.192	31.379	0,752
Perú	53.193	38.244	14.949	0,719
Bolivia	34.940	27.502	7.438	0,787
Chile	12.318	10.078	2.240	0,818
Paraguay	5.229	4.305	924	0,823
Cabo Verde	1.657	0	1.657	0,000
Nueva Zelanda	111	148	-37	1,335
Noruega	9.598	6.027	3.571	0,628
Islandia	283	152	131	0,536
Total	472.028	350.287	121.741	74,200

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística. CERE

en cuenta, tal y como hemos visto anteriormente, la combinación de dos factores: primero, las dos son nacionalidades extracomunitarias con derecho de sufragio con mayor número de residentes en España (véase el cuadro 1); y segundo, ambas son respectivamente las nacionalidades con mayor porcentaje de residentes con cinco años de residencia, si desplazamos por poco significativo a Cabo Verde. El segundo aspecto destacable es que, si proyectamos este cálculo hacia el pasado, revela una tendencia hacia el incremento de potenciales votantes (el mismo cálculo en 2009 arrojaba unos 320.000 votantes potenciales); es lógico, cada año son más los extranjeros que cumplen los requisitos para ejercer el derecho de sufragio, y concretamente el requisito de cinco años de residencia. Si lo proyectamos hacia el futuro, lo esperable es que esta tendencia incremental continúe durante al menos el próximo lustro para luego estabilizarse; no obstante, el tirón de los próximos años probablemente no lo protagonicen ya los ciudadanos ecuatorianos, sino otros colectivos con tasas más reducidas de permisos de larga duración, pues a medida que pase el tiempo se incrementará en mayor proporción el número de residentes que acumulan cinco años de residencia, siempre que se mantenga la actual tendencia de los flujos migratorios, y el impacto de la crisis sobre los residentes que actualmente son temporales no los arrastre a la irregularidad.

Antes de continuar analizando datos, debe advertirse que si bien nuestros cálculos anteriores son meramente aproximativos (en torno a 472.000 potenciales votantes), los que maneja la oficina del censo electoral no pueden tomarse tampoco como definitivos (la oficina emitió un total de 350.287 comunicaciones). Este desajuste entre el número total de comunicaciones enviadas a ciudadanos extracomunitarios y nuestro cálculo de votantes potenciales no deja de ser relativamente elevado, alrededor de 120.000 efectivos entre ambos datos. En el cuadro 3 se muestran las diferencias entre votantes potenciales y comunicaciones enviadas para las nacionalidades procedentes de países no comunitarios con derecho a sufragio.

Esta diferencia puede explicarse por varios motivos: el principal es que, por nuestro lado, el cálculo se realiza sobre datos de 2010 y con un número de menores de edad bastante aproximativo que, aunque se ha intentado realizar de la forma más exacta posible, no deja de ser una proyección (probablemente, el porcentaje de menores de edad con certificado de registro o permiso de residencia sea menor en realidad que el porcentaje de adultos extranjeros titulares de ese tipo de permiso). Sin embargo, los datos suministrados por el INE sobre comunicaciones a efectos de censo electoral de residentes extranjeros (CERE) deben tomarse también con precaución; principalmente porque la firma de convenios con algunos países se realizó a última hora, dificultando el envío de comunicaciones, por ejemplo a ciudadanos de Cabo Verde o Bolivia; de hecho los primeros no fueron objeto de comunicación alguna por la oficina, pues el convenio se firmó prácticamente fuera de plazo, y por lo que respecta a las comunicaciones a ciudadanos bolivianos el margen de tiempo con que se realizaron fue realmente muy estrecho, lo cual incrementa las posibilidades de errores. Por último, sobre los datos remitidos por la Oficina del Censo Electoral al Ministerio del Interior para su publicación provisional, una vez realizada la subsanación y depuración de errores ya en el seno del proceso electoral, existe aún un número de ciudadanos extranjeros que oscila entre 5.000 y 6.000 que tras efectuar observaciones y correcciones al mismo fueron incluidos en las listas de votantes del CERE.¹³ Al margen de intentar buscar otras razones para tal discrepancia de datos, como aquí interesan las grandes tendencias, los datos parecen indicar que los ciudadanos extracomunitarios que cumplían con los requisitos solicitados para participar en las elecciones locales se situaban en una horquilla de entre 350.000 y 470.000 efectivos aproximadamente.

Aclarado este punto previo y aun tomando con toda la prevención posible los datos anteriores, es innegable que el número de inscripciones en el registro resulta completamente decepcio-

13 Existe una pequeña diferencia de entre 5.000 y 6.000 personas entre los datos de comunicaciones enviadas por la oficina (350.287) y los que ofrece el Ministerio del Interior después de las elecciones, pues este último cuantifica en 473.748 los votantes del CERE, incluyendo en tal cifra tanto a los comunitarios como a los extracomunitarios.

CUADRO 4. Porcentaje de extranjeros inscritos en el censo electoral de extranjeros residentes en España sobre total de comunicaciones enviadas según nacionalidad

NACIONALIDAD	VOTANTES POTENCIALES	COMUNICACIONES	INSCRIPCIONES	PORCENTAJE INSCRIPCIONES SOBRE COMUNICACIONES
Nueva Zelanda	111	148	33	22,3
Islandia	283	152	28	18,4
Bolivia	34.940	27.502	5.042	18,3
Perú	53.193	38.244	5.897	15,4
Ecuador	228.127	168.639	25.668	15,2
Paraguay	5.229	4.305	645	15,0
Noruega	9.598	6.027	829	13,8
Colombia	126.571	95.192	12.632	13,3
Chile	12.318	10.078	1.249	12,4
Cabo Verde	1.657	0	22	---
Total	472.028	350.287	52.045	14,9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística. CERE

nante, especialmente si se comparan con las ya de por sí relativamente modestas cifras de potenciales votantes.

Además, cabe recordar que la participación real probablemente fuera un poco más baja de lo que aquí se sugiere por efecto de la abstención, pues es de esperar que, finalmente, no todos los que se registraron para votar lo hicieran realmente. En todo caso, no disponemos del número de extranjeros que participaron finalmente en las elecciones. Al final del proceso la oficina del censo electoral registró un poco más de 50.000 inscripciones de extranjeros, cifra que sitúa el porcentaje de inscripción entre el 11% y el 14% del total, dependiendo de si el cálculo se realiza sobre el total de votantes potenciales, o bien sobre el total de comunicaciones enviadas.

Si se analiza el porcentaje de inscripción por nacionalidades (porcentaje de inscripciones realizadas sobre total de comunicaciones enviadas), en el cuadro 4 se observa que entre un 22,3% y un 12,4% de extranjeros se inscribieron en el censo electoral. Nueva Zelanda, Islandia y Bolivia son las nacionalidades que registran un nivel de inscripción más elevado (entre el 22,3% y el 18,3%), a pesar de que hay que tener en cuenta que el número de ciudadanos procedentes

CUADRO 5. Porcentaje de comunicaciones e inscripciones en el censo electoral de extranjeros residentes en España

COMUNIDAD AUTÓNOMA	COMUNICACIONES	PORCENTAJE	INSCRIPCIONES	PORCENTAJE
Madrid (Comunidad de)	99.157	28,3	13.936	26,8
Cataluña	70.334	20,1	9.621	18,5
Comunidad Valenciana	41.939	12,0	7.223	13,9
Murcia (Región de)	33.236	9,5	6.665	12,8
Andalucía	23.363	6,7	3.425	6,6
Canarias	15.020	4,3	1.726	3,3
Castilla-La Mancha	12.922	3,7	2.206	4,2
Balears (Illes)	9.276	2,6	1.184	2,3
Castilla y León	9.069	2,6	1.385	2,7
Aragón	8.253	2,4	1.123	2,2
País Vasco	8.140	2,3	1.088	2,1
Galicia	5.123	1,5	628	1,2
Navarra (Comunidad Foral de)	4.972	1,4	508	1,0
Cantabria	2.925	0,8	332	0,6
Asturias (Principado de)	2.570	0,7	266	0,5
Rioja (La)	2.562	0,7	484	0,9
Extremadura	1.279	0,4	241	0,5
Melilla (Ciudad Autónoma de)	113	0,0	1	0,0
Ceuta (Ciudad Autónoma de)	34	0,0	3	0,0
Total	350.287	100,0	52.045	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística. CERE

de Nueva Zelanda e Islandia es muy pequeño; los nacionales procedentes de Perú, Ecuador y Paraguay obtienen porcentajes de participación situados sobre la media del total. En cambio, Noruega, Colombia y Chile tuvieron una participación inferior. De todos modos, debemos subrayar que las diferencias entre nacionalidades no son excesivamente elevadas. Como se ha indicado anteriormente, a los nacionales de Cabo Verde no se les llegaron a enviar comunicaciones dado que el acuerdo se firmó unos días antes de que finalizara el período de inscripción en el censo electoral.

CUADRO 6. Porcentaje de extranjeros inscritos en el censo electoral de extranjeros residentes en España sobre total de comunicaciones enviadas según comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	COMUNICACIONES	INSCRIPCIONES	PORCENTAJE DE INSCRIPCIÓN SOBRE COMUNICACIONES
Murcia (Región de)	33.236	6.665	20,1
Rioja (La)	2.562	484	18,9
Extremadura	1.279	241	18,8
Comunidad Valenciana	41.939	7.223	17,2
Castilla-La Mancha	12.922	2.206	17,1
Castilla y León	9.069	1.385	15,3
Andalucía	23.363	3.425	14,7
Madrid (Comunidad de)	99.157	13.936	14,1
Cataluña	70.334	9.621	13,7
Aragón	8.253	1.123	13,6
País Vasco	8.140	1.088	13,4
Baleares (Illes)	9.276	1.184	12,8
Galicia	5.123	628	12,3
Canarias	15.020	1.726	11,5
Cantabria	2.925	332	11,4
Asturias (Principado de)	2.570	266	10,4
Navarra (Comunidad Foral de)	4.972	508	10,2
Ceuta (Ciudad Autónoma de)	34	3	8,8
Melilla (Ciudad Autónoma de)	113	1	0,9
Total	350.287	52.045	14,9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística. CERE

Por lo que se refiere a la distribución territorial de las comunicaciones de inscripción en el censo electoral, en el cuadro 5 se muestra que aquellas comunidades con porcentajes más elevados de extranjeros extracomunitarios son las que concentran más comunicaciones. Así, Madrid, Cataluña, Valencia y Murcia acumulan prácticamente el 70% de comunicaciones enviadas. Por otro lado, más de las tres cuartas partes del total han sido enviadas a ecuatorianos, colombianos y peruanos.

Como puede observarse en el cuadro 6, las diferencias del porcentaje de inscripción sobre el total de comunicaciones enviadas según comunidad autónoma también se sitúan alrededor del 10%. Murcia, aparte de ser una de las cuatro comunidades en las que se concentra un número más elevado de potenciales votantes, es la que registra un índice de participación más elevado que alcanza el 20,1%; La Rioja, Extremadura y Castilla-La Mancha obtienen una participación por encima del 15%; las cifras para Madrid y Cataluña se aproximan mucho (alrededor del 14%) y las comunidades donde el porcentaje de inscripción es inferior son Navarra y Asturias (con un 10% de inscripción) –aparte de Ceuta y Melilla, donde el número total de votantes potenciales es muy pequeño debido a que el número de residentes extranjeros procedentes de Cabo Verde, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Nueva Zelanda, Islandia, es extremadamente reducido–.

Si descendemos un peldaño en la estructura administrativa, en el ámbito provincial y municipal, puede advertirse ya una mayor incidencia del sufragio extranjero, especialmente, en aquellos municipios con un número de habitantes reducido o donde los residentes extranjeros representan un porcentaje importante del total de la población. En el cuadro 7 se incluye el número de residentes extranjeros procedentes de las nacionalidades con convenios de reciprocidad, el número de comunicaciones enviadas por el INE y el total de inscripciones efectuadas en el CERE según la provincia. Como se puede comprobar, estas cifras varían sustancialmente cuando se comparan en función de esta variable debido a las características concretas de cada territorio. Las provincias con un mayor número de comunicaciones e inscripciones en términos absolutos son aquellas que concentran un mayor número de extranjeros y son Madrid, Barcelona, Murcia, Alicante y las Palmas. Además, las tres últimas son las que registran un porcentaje de comunicaciones enviadas más elevado situado entre el 50% y el 40%. Como ya se ha comentado anteriormente, probablemente el número de comunicaciones enviadas sea inferior al total de votantes potenciales existentes, hecho que apuntaría que en estas provincias poco más de la mitad del total de residentes extranjeros procedentes de las nacionalidades con convenios ya cumpliría con los requisitos necesarios para poder participar en las elecciones locales. En todo caso, cabe señalar que existen diferencias destacables en el porcentaje de comunicaciones enviadas (de hasta un 40%) entre provincias, como corresponde a un asentamiento desigual de la población extranjera en el territorio.

Por otro lado, en referencia al porcentaje de inscripción en el censo electoral (calculado sobre el total de inscripciones realizadas) las diferencias interprovinciales también son notables y oscilan entre el 30% y el 0,9%. Las provincias de Huelva, Cuenca, Salamanca, Cáceres y Zamora son las que obtienen valores más elevados situados entre el 30% y el 20%, porcentaje muy por encima de la media general.

CUADRO 7. Porcentaje de comunicaciones e inscripciones realizadas según provincia

PROVINCIA	RESIDENTES EXTRANJEROS DE NACIONALIDADES CON CONVENIOS DE RECIPROCIDAD EN 2011	COMUNICACIONES ENVIADAS	INSCRIPCIONES CERE	PORCENTAJE DE COMUNICACIONES SOBRE RESIDENTES	PORCENTAJE DE INSCRIPCIONES SOBRE COMUNICACIONES
Huelva	3.509	1.132	350	32,3	30,9
Cuenca	4.102	1.186	311	28,9	26,2
Salamanca	3.871	397	87	10,3	21,9
Cáceres	2.068	432	89	20,9	20,6
Zamora	981	307	63	31,3	20,5
Murcia	65.267	33.236	6.665	50,9	20,1
Teruel	2.062	449	90	21,8	20,0
Rioja (La)	8.881	2.562	484	28,8	18,9
Alicante	47.278	20.104	3.737	42,5	18,6
Segovia	2.921	919	167	31,5	18,2
Badajoz	2.938	847	152	28,8	17,9
Palencia	1.810	535	96	29,6	17,9
Ciudad Real	7.366	2.265	393	30,7	17,4
Granada	9.546	2.539	439	26,6	17,3
Albacete	9.528	3.026	496	31,8	16,4
Valencia	52.505	19.080	3.119	36,3	16,3
Toledo	13.090	4.189	677	32,0	16,2
Ourense	1.725	591	95	34,3	16,1
Ávila	3.552	898	144	25,3	16,0
Vizcaya	17.562	3.952	619	22,5	15,7
Valladolid	5.658	1.563	238	27,6	15,2
León	4.674	1.671	244	35,8	14,6
Guadalajara	6.932	2.256	329	32,5	14,6
Lugo	2.808	714	102	25,4	14,3
Madrid	266.586	99.157	13.936	37,2	14,1
Almería	13.750	5.047	707	36,7	14,0
Barcelona	174.588	59.173	8.268	33,9	14,0
Córdoba	4.775	1.215	169	25,4	13,9

CUADRO 7. Continuación

PROVINCIA	RESIDENTES EXTRANJEROS DE NACIONALIDADES CON CONVENIOS DE RECIPROCIDAD EN 2011	COMUNICACIONES ENVIADAS	INSCRIPCIONES CERE	PORCENTAJE DE COMUNICACIONES SOBRE RESIDENTES	PORCENTAJE DE INSCRIPCIONES SOBRE COMUNICACIONES
Málaga	19.804	7.402	999	37,4	13,5
Zaragoza	22.194	6.826	914	30,8	13,4
Tarragona	15.111	5.145	688	34,0	13,4
Sevilla	17.420	3.563	475	20,5	13,3
Castellón	8.433	2.755	367	32,7	13,3
Jaén	3.465	990	130	28,6	13,1
Lleida	7.174	2.422	310	33,8	12,8
Balears (Illes)	33.731	9.276	1.184	27,5	12,8
Burgos	6.248	1.943	244	31,1	12,6
Soria	2.551	836	102	32,8	12,2
Pontevedra	6.116	1.847	225	30,2	12,2
Huesca	2.889	978	119	33,9	12,2
Álava	6.559	1.957	227	29,8	11,6
Palmas (Las)	26.752	10.255	1.183	38,3	11,5
Santa Cruz de Tenerife	12.605	4.765	543	37,8	11,4
Cantabria	11.735	2.925	332	24,9	11,4
Guipuzcoa	8.371	2.231	242	26,7	10,8
Cádiz	6.417	1.475	156	23,0	10,6
Coruña (A)	6.980	1.971	206	28,2	10,5
Asturias	10.243	2.570	266	25,1	10,4
Navarra	19.377	4.972	508	25,7	10,2
Girona	13.361	3.594	355	26,9	9,9
Ceuta	121	34	3	28,1	8,8
Melilla	317	113	1	35,6	0,9
No consta	212	0	0	0,0	---
Total	1.008.519	350.287	52.045	34,7	14,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y CERE

Desde otra perspectiva, el número de inscripciones es tan bajo en la mayoría de las provincias que apenas puede resultar significativo, con la salvedad de provincias como Madrid, Barcelona, Valencia, Murcia, Alicante y, a mayor distancia, Las Palmas y Baleares, de alta densidad poblacional. Lo interesante en este caso es analizar en qué poblaciones puede ser significativo el voto extracomunitario; el resultado tras un primer análisis por grupos nacionales es que el mismo no es relevante en comparación con el censo de nacionales. Muy pocos y relativamente poco poblados son los municipios en los que alguna de las nacionalidades puede destacar por sí misma. Por citar algunos ejemplos paradigmáticos, señalaríamos algunas poblaciones de la provincia de Murcia, donde los votantes ecuatorianos alcanzan, como en Totana, el 4,5% del censo, rebajándose al 3% en Los Alcázares, al 2,8% en Mazarrón, al 1,7% en Lorca o al 1,1% en Torre Pacheco. No obstante, excepciones al margen, la mayor parte de la concentración del voto nacional no alcanza el 1% y en muchos casos ni siquiera el 0,5% de la población española censada en el municipio, resultando su peso desagregado por nacionalidades relativamente escaso en las elecciones municipales de 2011.

Establecido lo anterior, puede ser interesante reseñar, en primer lugar, la gran dispersión de los extracomunitarios inscritos para votar en 2011. Por un lado, encontramos nacionalidades con una tan alta dispersión entre municipios y tan escasos efectivos que resultan –con todo el respeto– anecdóticos: es el caso de los 28 islandeses registrados, que se reparten entre 20 municipios distintos, o los 33 neozelandeses registrados, que se distribuyen en 22 municipios. Lo mismo ocurre, de manera más suave, con otros grupos nacionales con más votantes. Por ejemplo, los 1.249 chilenos registrados están también muy repartidos por más de 400 municipios, y su concentración es escasamente relevante cuando se trata de ciudades tan densamente pobladas como Barcelona (171), Madrid (145) o Valencia (22). Algo similar ocurre con los 645 paraguayos registrados, que se distribuyen entre más de 220 municipios, con cuatro ciudades que concentran un tercio de sus efectivos: Madrid (101), Barcelona (52), Málaga (29) y Marbella (14). Algo distinta es la distribución de los 5.897 peruanos registrados en 736 municipios, que puede caracterizarse como de dispersión municipal con concentración provincial en núcleos urbanos, hasta el punto de que la mitad de los votantes peruanos se concentra en poco más de una quincena de ciudades, como Madrid, Alcorcón, Parla, Leganés, Getafe, Móstoles, Fuenlabrada y Torrejón de Ardoz (en Madrid provincia) y Barcelona, Hospitalet o Cornellá (en Barcelona provincia) así como Zaragoza; situándose por todo ello siempre por debajo del 0,5% del censo de españoles.

En una situación intermedia se situarían los colectivos más numerosos de votantes, destacadamente bolivianos, colombianos y ecuatorianos. Los 5.042 bolivianos registrados se distribuyen en más de 600 municipios, con la mitad de inscritos concentrados en una veintena de ciudades, al margen

de las consabidas concentraciones de Madrid (778 inscritos), Barcelona (453) o Murcia (227), podrían destacarse la presencia de bolivianos entre los votantes de Gandía con un 0,4% del censo (197), Águilas 0,2% (52) o Hellín 0,2% (48). Los colombianos, a su vez, suman 12.632 inscritos repartidos en 1.400 municipios, de nuevo con una veintena de ciudades que concentran a casi la mitad de los inscritos, y si de nuevo quitamos a las grandes capitales españolas como Madrid, Barcelona o Valencia donde su peso se diluye entre la población (1.387, 660 y 320 inscritos, respectivamente), puede ser interesante destacar su mayor presencia en algunos municipios canarios, como Puerto del Rosario donde constituyen el 0,6% del censo de españoles (121) o Arrecife y Granadilla donde representan el 0,5% del mismo (200 y 141, respectivamente). Por último, y dando un paso más en la diferenciación, los 25.668 ecuatorianos registrados, cuya dispersión municipal es menor pues se concentran principalmente en cuatro provincias: Madrid, Barcelona, Valencia y Murcia, empiezan a representar un segmento de voto crecientemente relevante en unos pocos de los 1.350 municipios entre los que se reparten. Ya hemos apuntado que en Murcia sus cerca de 5.500 votantes inscritos les permiten alcanzar porcentajes superiores a las de otros colectivos, entre el 1%-4% del censo de españoles, en Totana (838 inscritos), Los Alcázares (231), Mazarrón (450), Lorca (979) o Torre Pacheco (209).

LA DESGREGACIÓN POR NACIONALIDADES DEL VOTO DE LOS CIUDADANOS EXTRACOMUNITARIOS EN LAS MUNICIPALES DE 2011 MUESTRA UN ESCASO IMPACTO, CON LA SALVEDAD DE MUY POCOS MUNICIPIOS

Y con una distribución completamente distinta, fundada en una elevadísima concentración pero escasos resultados en términos de impacto municipal de su sufragio, encontramos nacionalidades muy concentradas territorialmente, como los 22 caboverdianos registrados que se aglutinan en cuatro municipios de la geografía española (Bembibre, Cervo, Torre del Bierzo o Alcanar), o los 829 noruegos registrados, un tercio de los cuales se concentra en la provincia de Alicante (L'Alfàs del Pi, Torrevieja, Orihuela, La Nuncia o Altea), aunque ni unos ni otros representan ni el 1% del censo de votantes españoles de tales municipios (con la excepción de los 111 noruegos de l'Alfàs del Pi que representan cerca del 1,5%).

Con los datos municipales desagregados en la mano, pues, puede concluirse que el voto extracomunitario, cuando lo desagregamos por nacionalidades, es apenas relevante en términos electorales, en las ciudades con mayor densidad poblacional, y en general apenas relevante siquiera en poblaciones más pequeñas, aunque empiezan a aparecer algunas excepciones relevantes, como las señaladas en Murcia.

En resumen, de lo expuesto a lo largo de este apartado se deduce que en el año 2010 residía en España aproximadamente un millón de extranjeros con nacionalidad de países con los que existe un convenio de reciprocidad en materia de sufragio municipal, de los cuales en las elecciones de 2011 podían beneficiarse del sufragio entre el 35% y el 47% (472.000 según nuestros

SE PODRÍA PENSAR EN DISEÑAR UNA CAMPAÑA DE FOMENTO DE LA INSCRIPCIÓN MÁS AMPLIA Y SOSTENIDA EN EL TIEMPO, EN COORDINACIÓN CON LOS DIVERSOS COLECTIVOS, O INCLUSO NOS PODRÍAMOS PLANTEAR LA SUPRESIÓN DEL REQUISITO DEL REGISTRO PREVIO

cálculos, unos 350.000 si atendemos solo a las comunicaciones enviadas). En este contexto, los datos sobre número y tasa de inscripciones reales resultan extraordinariamente reducidos,¹⁴ pues apenas alcanzan a la décima parte de los mismos (unos 50.000). En estas circunstancias, ¿puede seguir defendiéndose la utilidad y adecuación del modelo actual de reciprocidad convencional para la extensión del derecho de sufragio entre la población extranjera? Planteado de otra manera, ¿los problemas detectados ponen en cuestión el modelo o son en parte coyunturales? Creemos que la respuesta a esta cuestión requiere no solo analizar los resultados

de las elecciones de 2011, sino también plantearse los posibles escenarios de la próximas elecciones municipales de 2015, que es lo que haremos en los apartados 5 y 6 al analizar la potencial ampliación del número de votantes para 2015, pero también la incidencia del actual ritmo de naturalizaciones en ese cálculo.

5. LA POSIBLE AMPLIACIÓN DEL ESPECTRO DE PAÍSES Y VOTANTES POTENCIALES

Dos pueden ser mayoritariamente las vías por las que en las municipales de 2015 se amplíe el escenario de participación extranjera extracomunitaria: la ampliación del número de nacionales de países con los que ya hay acuerdos de reciprocidad que cumplan los requisitos para inscribirse en las próximas elecciones, o la firma de nuevos acuerdos con países terceros que extiendan a sus nacionales tal derecho. En este apartado, nos limitaremos a analizar el impacto de

¹⁴ La movilización de los ciudadanos de otros estados miembros de la Unión Europea para registrarse oscila habitualmente entre el 35% y el 45% en función de la convocatoria electoral y la nacionalidad; a diferencia de ellos en esta primera experiencia los extracomunitarios se situaron muy por debajo, en torno al 12,5%, según nuestros cálculos de votantes potenciales, y por debajo del 15% sobre el total de comunicaciones enviadas. Ya sabemos que la tasa de abstención es habitualmente más elevada entre los inmigrantes que entre los autóctonos, y que esta es más elevada en comparación con otros países del norte de Europa, pero ni la tradicional abstención ni la carencia de interés explican un dato tan reducido del porcentaje de registros entre los ciudadanos extracomunitarios para participar en los comicios municipales.

estas dos primeras posibilidades partiendo de las hipótesis más probables a corto plazo con efectos inmediatamente en 2015, pero evidentemente no son más que una especulación pues en los comportamientos de los flujos migratorios inciden múltiples factores, y destacadamente los económicos y laborales, que a la vista de la crisis actual dibujan un panorama relativamente incierto, incluso a pocos años vista.

Por otro lado, centrarnos en estos dos puntos no implica olvidar cuánto impacto tendría la modificación de las disposiciones normativas que regulan el procedimiento electoral de los extranjeros (inscripción censal), así como una mejor acción y planificación dirigida a promover el ejercicio de tal derecho. Hemos dejado fuera de la especulación numérica esta posibilidad porque admite demasiadas variantes, incluida la simple y llana eliminación del requisito de inscripción, pero sin duda contribuiría notablemente a despejar las limitaciones del actual modelo de reciprocidad convencional.

La probable ampliación del número de votantes en los comicios de 2015

Aunque, como adelantábamos, toda especulación sobre el comportamiento de los inmigrantes sea arriesgada en el actual contexto de crisis económica, puede ser interesante intentar esbozar lo que podría ser el próximo escenario de sufragio municipal de los extracomunitarios, analizando el único de los tres factores que inciden en el sufragio extranjero y que no depende directamente de la acción de los poderes públicos: el cumplimiento del requisito de residencia legal y continuada de 5 años.

Si no cambia sensiblemente la evolución de la concesión y renovación de permisos de residencia ni la estructura de nuestro sistema de gestión migratoria, en los próximos comicios municipales podrían incorporarse a votar todos los extranjeros que en 2011 no acumulaban 5 años de residencia legal y continuada en España. En el cuadro 8 se refleja una aproximación al número de extranjeros extracomunitarios con derecho de sufragio en 2015. Para este cálculo aproximativo, hemos partido de los datos sobre extranjeros extracomunitarios que gozaban en diciembre de 2010 de permisos de residencia en régimen general o régimen comunitario, pues tanto unos como otros en 2015 es previsible que pudieran reunir las condiciones para ejercitar tal derecho si continúan residiendo legalmente en España. Seguramente, no todos permanecerán en España para entonces, y quizá una parte no cumpla los requisitos de residencia legal y continuada, especialmente si la crisis económica dificulta la renovación de los permisos de residencia y trabajo en ausencia de ofertas laborales. Es, por tanto, una proyección relativamente incierta cuya principal virtud es apuntar el incremento máximo de votantes potenciales en las

CUADRO 8. Previsión de extranjeros extracomunitarios con derecho de sufragio en 2015, por nacionalidades y a partir de datos de 31 de diciembre de 2010

	RÉGIMEN GENERAL (2010)	RÉGIMEN COMUNITARIO (2010)	DE LOS CUALES ERAN MENORES DE 15 AÑOS EN 2010	TOTAL
Ecuador	369.692	29.032	7.464	391.260
Colombia	222.061	47.626	7.247	262.440
Perú	121.658	16.553	1.953	136.258
Bolivia	118.273	6.422	891	123.804
Chile	23.171	5.846	406	28.611
Paraguay	27.084	5.294	567	31.811
Cabo Verde	2.461	390	34	2.817
Nueva Zelanda	168	265	31	402
Islandia	---	889	145	744
Noruega	---	11.634	754	10.880
Total	884.568	123.951	19.492	989.027

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anuario Estadístico de la Inmigración en España 2011.

próximas elecciones de las nacionalidades con las que ya se ha firmado convenio en este sentido, marcando la parte alta de la horquilla, que se situaría casi en el millón de votantes extracomunitarios.

Este dato puede parecer muy espectacular a primera vista, pero debe modularse no solo porque representa el extremo de la horquilla de votantes potenciales, sino también por otras razones adicionales: primera, como se apuntará en el apartado 6 del trabajo, las tasas de naturalización entre algunas nacionalidades latinoamericanas es elevada, ello puede reducir el número de extranjeros que voten en las próximas elecciones municipales; en 2010 fueron más de 100.000 las naturalizaciones anuales; segunda, recordemos que la cifra es de votantes potenciales pero que luego la tasa de inscripción es muy baja, de modo que si no se acometen reformas en la exigencia del registro previo de los votantes, podría seguir oscilando en tasas situadas entre un quinto y un tercio del número de votantes potenciales. Paradójicamente, la combinación de ambos efectos podría acabar neutralizando el notable incremento de votantes potenciales que prevemos para la próxima convocatoria electoral. Afortunadamente, es posible que también se amplíe en este tiempo el número de países con los que se adoptan acuerdos de reciprocidad.

La adopción de acuerdos de reciprocidad convencional con nuevos países antes de 2015

El segundo factor de ampliación de los potenciales beneficiarios del derecho de sufragio puede derivar de la ampliación del número de países con los que firmar un convenio, y en este punto la llave está en manos del Gobierno y del Congreso (así como de las contrapartes que son los terceros países).

El incremento de potenciales votantes extranjeros en las municipales de 2015 podría perfectamente venir ligado a los cambios democráticos protagonizados por varios países de la ribera sur del Mediterráneo, que englobamos bajo la calificación de primavera árabe a pesar de tener ritmos (y destinos) diferentes, que abren escenarios inimaginables hace tan solo unos meses.

Así, la reforma constitucional marroquí de junio de 2011 (referéndum positivo de julio de 2011) abre la posibilidad de admitir el sufragio municipal de los extranjeros, lo cual unido a la introducción de elecciones para la elección de los consejos municipales permitiría firmar un tratado con Marruecos para admitir el sufragio de marroquíes en las elecciones locales españolas.¹⁵ Si nos ceñimos exclusivamente al modelo de reciprocidad convencional respaldado por el Congreso de los Diputados en 2006,¹⁶ el panorama que abre la nueva Constitución marroquí, cuyos despliegue y concreción son todavía bastante inciertos, para la celebración de comicios locales libres lleva a considerar que en caso de avances significativos en los próximos meses pudiera pensarse en un acuerdo con este país. Un acuerdo bilateral de este tipo, que, aunque podría empezarse a negociar teóricamente ya mismo, es razonable pensar que pudiera retrasarse hasta constatar la evolución política en Marruecos, tiene la potencialidad de abrir la puerta al sufragio en las elecciones municipales españolas a no menos de 350.000 marroquíes residentes,¹⁷ y trascendería a los propios beneficiados para consagrar casi definitivamente el

15 Artículo 130 Constitución del Reino de Marruecos: «Los extranjeros gozan de las libertades fundamentales reconocidas a las ciudadanas y ciudadanos marroquíes, conforme a lo dispuesto en la ley. Aquellos extranjeros que residan en Marruecos pueden participar en las elecciones locales en virtud de la ley, de la aplicación de convenciones internacionales o de prácticas de reciprocidad.» (T.A.), del mismo modo consúltese el artículo 135 de la Constitución respecto a la elección mediante sufragio universal de los representantes de los consejos municipales. Dahir n° 1-11-82 du 14 rejeb 1432 (17 juin 2011) soumettant à référendum le projet de la Constitution et Projet de la Constitution, Bulletin Officiel N° 5952 bis, 14 rejeb 1432 (17 de junio de 2011); en traducción oficial al francés, disponible en <http://www.maroc.ma/NR/rdonlyres/EE8E1B01-9C86-449B-A9C2-A98CC88D7238/8650/bo5952F.pdf>

16 Si dejamos de lado la controversia sobre si en ausencia de acuerdo internacional expreso cabría, a pesar de todo, la reciprocidad en el sentido de coincidencia material de ordenamientos en el reconocimiento mutuo del sufragio, y decimos que la dejamos porque no es esa la interpretación mayoritaria ni la que ha secundado el Congreso de los Diputados.

17 A 31 de diciembre de 2010, los residentes marroquíes sumaban 788.768 en España, de los cuales 552.447 son residentes de larga duración (llevan más de cinco años en España), de los cuales en torno al 30% son menores de 18 años, de lo cual resultaría una horquilla de potenciales votantes de entre 350.000 y 380.000 personas. Una estimación que seguramente habría que elevar si se proyecta para 2015, dada la baja tasa de naturalización y la elevada tasa de menores en el territorio que hoy no votarían, pero sí lo harían en 2015 al haber alcanzado los dieciocho años.

modelo de reciprocidad convencional español, pues con este país, y salvada la excepción china, las doce principales nacionalidades presentes en España podrían concurrir ya a los comicios municipales.

Lo mismo puede servir respecto de Túnez y Libia, si bien en España estos colectivos son mucho menos numerosos que el marroquí, y las previsiones no son tan claras. La Constitución de Túnez de 2011 no es terminante al respecto ni para admitir ni para descartar tal posibilidad, por lo que habrá que esperar a su despliegue normativo.¹⁸ La situación en Libia o en Egipto, que han iniciado sus propios procesos de reforma política con elecciones ya a órganos representativos y de reforma constitucional (borrador de constitución de transición en Libia, enmiendas constitucionales en Egipto, etc.), todavía se encuentra en una fase demasiado indefinida para poder determinar cómo evolucionarán en el futuro.

En Latinoamérica, cabría explorar, por un lado, la posibilidad de superar los problemas jurídicos que algunos acuerdos han suscitado, como los previstos con Argentina o Uruguay, pero, por otro, también hará falta seguir con atención los procesos de transición y cambio político de determinados países, por ejemplo, en Cuba, donde ya se ha iniciado el poscastrismo, y en Venezuela, que en breve podría entrar en una fase poschavista o posbolivariana, como se quiera.

Por último, aunque aquí se ha prestado menor atención a la participación de los nacionales de los estados de la Unión, por la mayor experiencia acumulada en este ámbito, no puede dejar de apuntarse la novedad que representa que rumanos y búlgaros consolidaran su posición como votantes de pleno derecho (aunque ya lo hicieron en las municipales de 2007, la coincidencia con la adhesión efectiva ese año a la Unión desdibujó notablemente su participación). No obstante, nos interesa aquí reseñar el hecho de que nacionalidades sin derecho de sufragio por falta de convenio en tal sentido al incorporarse a la UE reducen el número de extracomunitarios excluidos del derecho de sufragio.

Es cierto que no hay previsión de un efecto tan relevante como el de los rumanos en el pasado,

18 La Constitución de Túnez de 2011, tras un vago reconocimiento a las libertades de expresión y participación política y al derecho a la formación de partidos políticos, reserva en su artículo 22 el derecho de sufragio para los nacionales tunecinos en las elecciones a los dos órganos legislativos (Cámara de Diputados y Cámara de Consejeros). Por lo que respecta a la organización y formación de los consejos locales, el artículo 71 es sumamente vago y remite completamente a la ley la organización del mismo, por lo que la reciprocidad ni queda descartada ni afirmada, habrá que esperar al despliegue legal de la normativa local y al Código electoral tunecino. No obstante, es posible que de las limitaciones introducidas a la elección de la Cámara de Consejeros puedan inferirse alguna restricción constitucional como mínimo al sufragio pasivo de extranjeros en las elecciones municipales tunecinas (si finalmente se prevén legalmente), pues los representantes de los consejos locales participan en la designación de los miembros de la Cámara de Consejeros.

pues ni Croacia, cuya adhesión efectiva está prevista ya y aprobada para julio de 2013, ni el resto de estados candidatos, como Turquía, Montenegro o Serbia, tienen una presencia tan significativa en España como otros países recientemente adheridos.¹⁹ Además, todavía está por ver si efectivamente se aprueba su incorporación a la Unión y en su caso respecto de cuáles y cuándo se produciría la misma, difícilmente antes de las próximas elecciones municipales de 2015. De todos ellos, seguramente el caso más espectacular por su impacto, no en España pero sí en otros países de la Unión, es el de Turquía, pues la presencia de sus nacionales en ciudades de Alemania, Austria o Francia, que actualmente no admiten el sufragio de extracomunitarios, podría tener un impacto significativo sobre los resultados electorales de algunos municipios europeos.

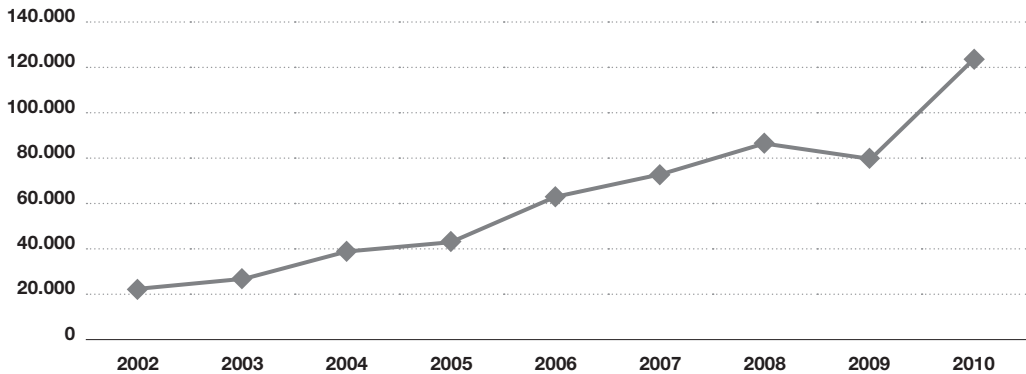
ABRIR NEGOCIACIONES CON MARRUECOS DARÍA UN VUELCO AL MODELO, TANTO CUANTITATIVO POR EL ELEVADO NÚMERO DE SUS NACIONALES QUE REUNIRÍAN LOS REQUISITOS COMO CUALITATIVO, PUES SUAVIZARÍA LA DIVISORIA QUE EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN SEPARA A LATINOAMERICANOS DEL RESTO DE INMIGRACIÓN EXTRACOMUNITARIA

6. LOS CIUDADANOS DE ORIGEN EXTRANJERO NACIONALIZADOS ESPAÑOLES (NATURALIZADOS)

El sistema de acceso a la nacionalidad española: configuración y evolución actual

La adquisición de la nacionalidad española se ha convertido para muchos extranjeros en la última etapa en la consolidación de un estatuto jurídico estable en nuestro país, culminando con ello su personal proceso migratorio. A pesar de que existen diversos supuestos de adquisición de la nacionalidad, en general podemos reducir esa casuística a cuatro grandes supuestos si atendemos a los datos de los últimos años (123.721 naturalizaciones en 2010): primero, adquisición por residencia legal y continuada durante dos años, que beneficia especialmente a los nacionales de países iberoamericanos (96.207 naturalizaciones); segundo, adquisición por residencia legal y continuada durante diez años, artículo 17 del Código Civil (7.969); tercero, adquisición con posterioridad al matrimonio con nacional español/a (12.062); cuarto, nacimiento en

¹⁹ A 31 de diciembre de 2010, los residentes de Croacia en España eran 1.232, de Turquía 1.713 y de Serbia 2.890. Solo son significativas numéricamente las poblaciones europeas de ciudadanos moldavos, rusos o ucranianos.

GRÁFICO 1. Evolución del total de concesiones de nacionalidad española. 2002-2010

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Disponibles en Anuario Estadístico de la Inmigración en España 2011.

España (6.357). A estos motivos habría que añadir la adquisición por descendientes de españoles de origen (590) y otros motivos más marginales.

La concesión de la nacionalidad española (naturalización) comporta la adquisición de la condición plena de ciudadano español, en igualdad de condiciones con los nacionales de origen, que son aquellos que obtienen la nacionalidad desde el nacimiento, generalmente por ser descendientes de españoles. Como titulares de los mismos derechos y obligaciones, ambos grupos de nacionales gozan del derecho de sufragio activo y pasivo no solo en las elecciones locales, sino también en las autonómicas, generales y europeas, además de referendos y cualesquiera otros procedimientos consultivos.²⁰ En tanto que españoles, a ambos grupos se les exime del trámite de registro censal previo al ejercicio de sufragio, basta con que figuren empadronados en su municipio en calidad de españoles. Esta simplificación de trámites nos impide, en nuestro caso, determinar su tasa de participación en los comicios, como sí hacíamos aproximativamente con el resto de extranjeros.

La evolución de las concesiones de nacionalidad, en los últimos años, ha seguido una tendencia al alza, ya que, en la actualidad, muchos de los extranjeros que llegaron en los años de mayor

²⁰ Subsisten algunas diferencias de importancia más bien marginal basadas en la distinción entre la nacionalidad de origen y la nacionalidad por adquisición, pues esta última puede perderse bajo determinadas circunstancias y la primera no, pero insistimos en que su importancia es muy menor.

CUADRO 9. Porcentaje de naturalizaciones según nacionalidad de origen

NACIONALIDAD	NATURALIZACIONES (31/12/2010)	PORCENTAJE
Ecuador	43.091	34,8
Colombia	23.995	19,4
Marruecos	10.703	8,7
Perú	8.291	6,7
Argentina	6.395	5,2
Bolivia	4.778	3,9
República Dominicana	3.801	3,1
Cuba	3.546	2,9
Venezuela	2.730	2,2
Uruguay	2.219	1,8
Otros	14.172	11,5
Total	123.721	100,0

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

crecimiento económico empiezan a cumplir con los requisitos necesarios para solicitarla –principalmente con el tiempo de residencia–. En el gráfico 1 se muestra la evolución del total de concesiones de nacionalidad española en el período 2002-2010.

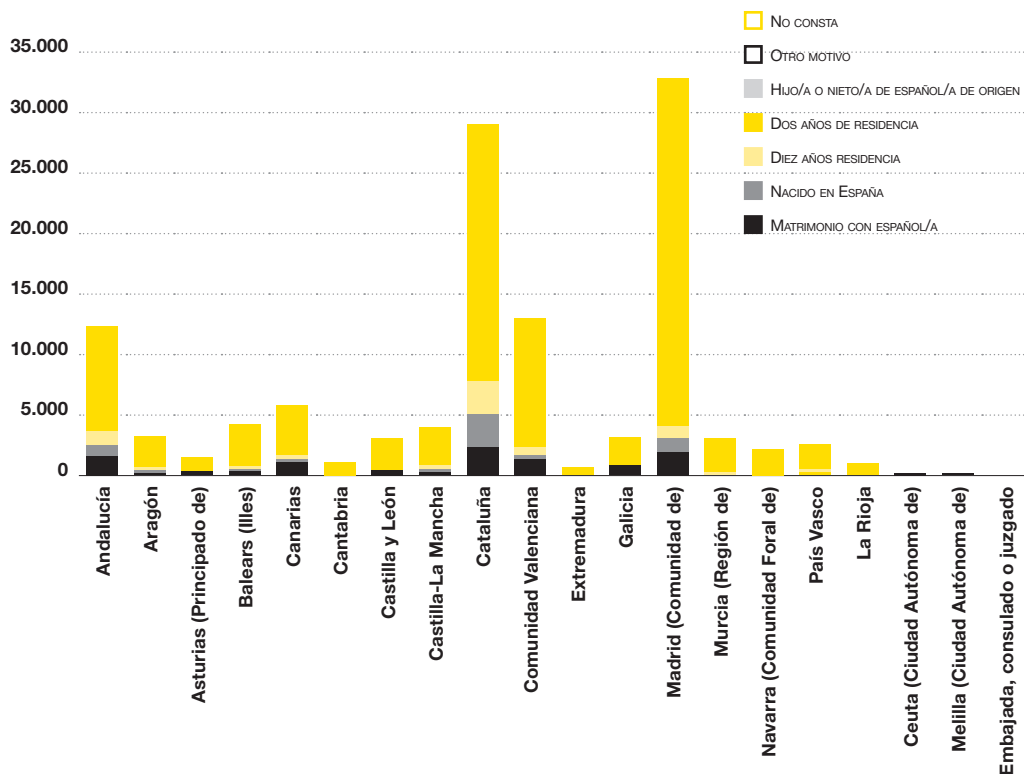
Como se deduce de este gráfico, después de ocho años de crecimiento, incluida una pequeña caída en el año 2009, en el año 2010 se produce un crecimiento mucho más acusado del número de naturalizaciones, crecimiento que alcanza el 55,4% respecto del año anterior. Se ha pasado de menos de 20.000 naturalizaciones anuales a principios de la década a cerca de 123.000 anuales. Estos datos muestran a las claras el creciente peso que los españoles de origen extranjero adquirirán en el ámbito electoral.

La mayor parte del total de concesiones de nacionalidad emitidas durante 2010 se otorgaron a extranjeros procedentes de América Central y del Sur (el 84% del total) y, en menor medida, de África (11,2%). Tal y como puede observarse en el cuadro 9, si descendemos al detalle de las nacionalidades, se observa que el 34,8% de concesiones se otorgaron a ecuatorianos, el 19,4% a colombianos, el 8,7% a marroquíes, el 6,7% a peruanos y el 5,2% a argentinos.

Dos factores son claves para explicar las diferencias de acceso a la naturalización por nacionalidades. El primer factor es, indudablemente, el diferente plazo de residencia del que disfrutaban los ciudadanos iberoamericanos (dos años) respecto del plazo general aplicable al resto (diez años) en el acceso a la nacionalidad por residencia. El segundo factor es la propia dinámica de los flujos migratorios hacia España en las últimas décadas y las políticas de regularización aplicadas para hacer frente a las mismas. Por último, el cotejo de datos entre residentes y naturalizados, al evidenciar un escaso porcentaje de nacionales de países de la Unión Europea, apunta a un posible tercer factor condicionante de estos resultados, y es que, probablemente, el disfrute de la ciudadanía comunitaria desincentiva la adquisición de la nacionalidad española en la medida en que acarrea un estatuto jurídico y un conjunto de derechos casi equiparable al de los nacionales, con la excepción del sufragio en elecciones autonómicas y generales, así como en el acceso a determinados puestos funcionariales o muy concretas prestaciones sociales.

La confluencia de estos tres factores permite entender, por ejemplo, cómo dos colectivos que protagonizaron el «boom» migratorio de los años 2000-2005, los colectivos de ciudadanos ecuatorianos y rumanos, siguen prácticas de naturalización divergentes. Los primeros, transcurridos los años posteriores a las regularizaciones (en 2000, en 2001 y la «normalización» de 2004), una vez cumplidas las exigencias de residencia legal previa (dos años) y los retrasos administrativos en la tramitación de la nacionalidad (entre dos y tres años en la práctica), están empezando a nacionalizarse en números y tasas elevadas (43.000 en 2010, el 10% del total de residentes ecuatorianos), en una tendencia que probablemente continuará los próximos años. Los segundos, tras la adhesión de Rumania a la Unión Europea y a pesar de las fases transitorias y las moratorias aplicadas, han adquirido de la ciudadanía comunitaria que permite un conjunto sustancial de derechos y libertades y una estabilidad en su régimen de residencia que seguramente no incentiva la adquisición de la nacionalidad, factor que unido a la exigencia de 10 años de residencia previa explica que sus tasas de naturalización apenas alcancen el 0,03% (317 nacionalizados en 2010, de un colectivo de 830.000 residentes), fundamentalmente por razón de matrimonio con español/a (213 de 317 naturalizaciones). Para acabar de obtener la imagen de situación, si añadimos el colectivo de ciudadanos marroquíes a la comparación, resulta que siendo estos el segundo grupo de peso en España por número de residentes (13%), próximo al de rumanos (14%) y casi duplicando al de ecuatorianos (7%), en 2010 obtenían la nacionalidad española poco más del 1% de los marroquíes, frente a más de un 10% de los ecuatorianos. Una de las razones, aunque no la única, es que la exigencia de una residencia previa legal y continuada de 10 años de duración, unida a los retrasos de la tramitación administrativa, etc., reducen significativamente el número de posibles candidatos a la nacionalidad española, neutralizando el hecho de que los flujos migratorios marroquíes fueran anteriores a los

GRÁFICO 2. Número de naturalizaciones según comunidad autónoma



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Disponibles en Anuario Estadístico de la Inmigración en España 2011.

de los otros dos colectivos de la comparación. Dicho esto, el análisis histórico de los datos permite lecturas más matizadas, y sobre todo muestra, por ejemplo, en el caso de los marroquíes, un crecimiento progresivo en el número de nacionalidades concedidas y más sostenido en el tiempo, y no tan intenso y concentrado como en el caso de los ecuatorianos.

Por lo que se refiere a la distribución territorial de los naturalizados extranjeros, las cuatro comunidades donde se concentra más del 70% de las naturalizaciones por residencia de 2010 eran Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana. En números absolutos destacan Madrid seguida de cerca por Cataluña (alrededor de 30.000) y muy por detrás Andalucía y la Comunidad Valenciana (cerca de 13.000 cada una). Por lo que se refiere a las principales nacionalidades naturalizadas existen divergencias entre comunidades autónomas, pero en gran me-

da se explican tomando en consideración dos elementos: primero, las naturalizaciones guardan una estrecha relación con los principales colectivos presentes en su territorio; segundo, los ciudadanos latinoamericanos constituyen el colectivo principal con tasas crecientes de solicitudes y obtención de la nacionalidad; en el otro extremo, el colectivo de marroquíes acusa la existencia de criterios de duración de la residencia más largos (tan solo 700 en la Comunidad Valenciana y apenas 1.900 marroquíes nacionalizados en Madrid, en ambas menos del 10%, datos que contrastan con Andalucía con casi 20% y Cataluña con más del 15%). Las nacionalidades que protagonizan estos números son Ecuador, Colombia y Perú que ocupan los primeros puestos de las estadísticas, con la Comunidad Valenciana que sigue la misma tendencia, y con variaciones en Cataluña (véase el gráfico 2).

A partir de los datos anteriores, resulta evidente que las naturalizaciones seguirán creciendo a un fuerte ritmo en los próximos años, aunque los colectivos protagonistas de las mismas pueden ir cambiando. En estas circunstancias es posible plantearse razonablemente la posibilidad de que para 2015 se duplique el número de naturalizados hasta alcanzar el millón. Para ello bastaría que las cifras de 2010 se mantuvieran en los próximos cuatro años. Es verdad que la tasa de naturalizaciones de ecuatorianos tenderá a decaer dentro de poco, pero también lo es que los colombianos seguirán creciendo probablemente en fuerte progresión, aunque con mucha menor intensidad que los ecuatorianos, y que por su lado peruanos y argentinos, cuyas tasas de crecimiento son notables, pueden presentar en el próximo lustro tasas de naturalizaciones todavía sostenidas; a su vez, es probable que los bolivianos protagonicen una escalada de perfil similar al de los ecuatorianos aunque en volumen más reducido.

Si eso fuera así, y vista su elevada concentración en unas pocas provincias (Madrid, Barcelona, Valencia, etc.) y al hecho de que los naturalizados votan en todas las elecciones y consultas y no solo en las municipales, habría que empezar a prestar mayor atención a este colectivo de electores,²¹ pues tendría, seguramente, igual o mayor importancia en los resultados de las próximas elecciones municipales de 2015 que el de todos los colectivos de extranjeros con derecho de sufragio municipal juntos, empujando incluso el avance que ha supuesto la ex-

21 Aunque jurídicamente los naturalizados han dejado ya de ser extranjeros, que duda cabe de que su vivencia bajo tal estatuto es muy reciente, especialmente la de aquellos que acceden a la nacionalidad española tras solo dos años de residencia. Muchos, además, conservarán su nacionalidad de origen. La cercanía de esta vivencia de la que podemos llamar «primera generación» para entendernos, seguramente se alejará mucho de la de sus propios hijos, que quizá podrán gozar de la nacionalidad española más pronto o más tarde, o incluso de la de los hijos de matrimonios mixtos, español/a con extranjero/a, para los cuales, a pesar de su condición de españoles de origen, la vivencia migratoria les sea muy cercana todavía, y pueda quizá influir en su comportamiento electoral. Con todas las diferencias que podamos trazar, algunas quizá algo ya artificiosas, entre generaciones y colectivos, es este un ámbito complejo de estudio que probablemente habrá que abordar en breve; téngase en cuenta que en 2015 votarán los niños nacidos en 1997 de padre o madre extranjeros, además de los nacidos de padres extranjeros ambos.

tensión del derecho de sufragio municipal a los extranjeros residentes. Y ello a pesar del incremento notable avanzado en el apartado 6 a partir del previsible aumento en el número de extranjeros con más de cinco años de residencia o de la posible firma de nuevos convenios con otros países. Ya hemos comentado cómo un ritmo sostenido en las naturalizaciones de latinoamericanos entre 2011 y 2015 reduciría sustancialmente el número de los que disfrutaban de estatutos de residencia de mayor duración, que son los que tienen reconocido el derecho de sufragio, hasta el extremo de anular cualquier crecimiento (estimábamos en medio millón los nuevos votantes extranjeros para 2015, y esa es la cifra proyectada de nuevas naturalizaciones), de modo que cualquier incremento sustancial del sufragio dependerá de si se firma algún convenio más, destacadamente con Marruecos, que podría aportar no menos de 350.000 nuevos votantes y sobre todo mayor equidad al modelo de participación, muy decantado actualmente a favor de los ciudadanos latinoamericanos. Vale la pena desarrollar esta reflexión, que nos desvía un tanto de los cálculos, pero que tiene que ver con la equidad del modelo resultante de la combinación de las políticas de nacionalidad y de reciprocidad convencional en materia de sufragio municipal.

LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS EXTRANJEROS PASA POR EL RECONOCIMIENTO DE CANALES Y DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA, PARA CONVERTIRLOS EN ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS RELEVANTES, CON CAPACIDAD DE INCIDIR EN LA AGENDA POLÍTICA REAL MÁS PRÓXIMA A LA CIUDADANÍA, LA MUNICIPAL

Esta proyección de datos hace igualmente plantearse, como apuntaremos también más adelante, si una reforma de la nacionalidad no podría introducir mayor racionalidad en un sistema no previsto originariamente para estas magnitudes migratorias, aunque tenemos la sensación de que probablemente llegue tarde para su aplicación a los colectivos que actualmente residen ya en España.

Las interacciones del sistema español de acceso a la nacionalidad con el sistema de extensión del sufragio por vía convencional

La regulación actual del régimen de nacionalidad y de sufragio de extranjeros comparte un rasgo común: tratar de manera desigual a los colectivos por razón de su nacionalidad, o dicho de otra manera, establecer regímenes más beneficiosos para algunas nacionalidades, esencialmente latinoamericanas.

Teóricamente, los ciudadanos extracomunitarios deberían adquirir de manera gradual los derechos de participación política, de manera que en una fase inicial, que coincide en principio con los primeros años de residencia, solo existen instrumentos indirectos de participación política, como la participación a través de asociaciones. Más tarde, se abre la posibilidad a determinadas nacionalidades de participar políticamente en el ámbito local mediante el sufragio en las elecciones municipales si España ha firmado un convenio bilateral con sus países de origen, y demuestran una residencia legal y continuada de al menos cinco años (tres si son noruegos). Esta se convierte en la única vía de participación política de los extranjeros mientras no puedan –o quieran– acceder a la nacionalidad española.

El problema de este sistema aparentemente progresivo, es que en la práctica nada tiene de gradual, y menos aún de igualitario. Un colectivo de extranjeros, los iberoamericanos, podrá acceder casi en paralelo a la nacionalidad,²² mientras que el resto deberá esperar diez años para

LA INTEGRACIÓN SERÁ MUY DIFÍCIL DE LOGRAR SI LOS EXTRANJEROS CARECEN DE MECANISMOS PARTICIPATIVOS O ESTOS SON ESCASOS Y LIMITADOS

poder solicitar la nacionalidad española por residencia.²³ En efecto, la mayor parte de los países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay) con los que se ha firmado un acuerdo de reconocimiento mutuo del sufragio son, en la actualidad, países iberoamericanos a los que nuestro Código Civil reconoce un tiempo de residencia menor para acceder a la nacionalidad, dos años,

y las mayores ventajas para la naturalización, pues no deben renunciar a su propia nacionalidad y además se benefician de convenios de doble nacionalidad. Por el contrario, los colectivos extracomunitarios a los que actualmente se imponen unos requisitos de residencia más largos para acceder a la nacionalidad no disfrutan de las mismas facilidades ni en el acceso temprano

22 Afirmamos que nacionalidad y sufragio en el caso de los latinoamericanos casi acontecen en paralelo, aunque cuando descendemos al detalle hay que hacer algunos matices: en teoría, para los ciudadanos latinoamericanos el derecho de sufragio llega paradójicamente dos años más tarde que la posibilidad de solicitar la nacionalidad, con lo que el derecho de sufragio municipal tiende a emerger teóricamente más tarde que la obtención de la nacionalidad; en la práctica, la anómala prolongación del procedimiento de obtención de la nacionalidad española (entre dos o tres años) puede hacer que sea casi simultánea la aparición del derecho de sufragio municipal y la obtención de la nacionalidad. Es más, la celebración de las elecciones municipales cada cuatro años hace que sea más elevada la probabilidad de obtener la nacionalidad antes que poder ejercitar realmente el sufragio municipal, en el caso de los latinoamericanos.

23 Con relación a los períodos que se acaban de mencionar, son los establecidos reglamentariamente, pero en la práctica son aproximativos; no debe olvidarse que en la mayor parte de casos estos suelen prolongarse en uno, dos o incluso más años de residencia efectiva, ya que una parte nada desdeñable de la inmigración reciente a España entró de forma irregular inicialmente. Por lo tanto, en un porcentaje elevado de casos, cuando el extranjero cumple con los requisitos formales requeridos –dos, cinco o diez años de residencia, según corresponda en cada caso–, es probable que lleven más tiempo residiendo en territorio español. Por otro lado, este tipo de trámite no se realiza de manera automática y en muchos casos requiere de un tiempo de espera de entre dos y tres años para hacerse efectivo.

al sufragio como extranjeros, porque no hay acuerdos bilaterales en este sentido, ni en el acceso a la nacionalidad, pues algunos de ellos deberán renunciar a la suya propia para abrazar otra nueva, no se reconoce formalmente la doble nacionalidad con sus países de origen.

De ello resulta, al menos sobre el papel, un reforzamiento de la divisoria de la que hablábamos anteriormente entre (algunos) países latinoamericanos –que gozan de sufragio en las municipales, y en cuanto obtienen la nacionalidad también en las autonómicas y generales– y el resto de países, que no pueden votar como extranjeros en las municipales y para los cuales el acceso a la nacionalidad requiere muchos más años de residencia. Ello nos lleva a considerar que la actual red de convenios establecidos para ampliar el derecho de sufragio local refuerza los cauces e instrumentos de participación y representación política de aquellos a quienes, posteriormente, el sistema de nacionalidad facilita el acceso más rápido y directo a la participación electoral en todos los niveles, aunque la acumulación de tales privilegios en el caso de algunos países latinoamericanos tiende a solapar en la práctica el sufragio municipal y la nacionalidad, de modo que se puede perder por exceso una deseable gradualidad en el modelo de participación para este colectivo. Para el resto de nacionalidades, la idea de gradualidad falla por defecto, debido a la ausencia de acuerdo de reciprocidad con sus países de origen que permita participar en las elecciones locales y al prolongado período de residencia impuesto para obtener la nacionalidad.

En estas circunstancias, si la integración social es el objetivo final que anima tanto la extensión del sufragio municipal a los extranjeros como la propia previsión de mecanismos de naturalización por residencia,²⁴ es dudoso que lo estemos haciendo de la manera más correcta. Si se entiende que la participación facilita la integración, y que el sufragio municipal puede ser un instrumento intermedio en ese camino hacia la integración que permite participar y sentirse partícipe del sistema político de la sociedad receptora, al decaer ese paso intermedio y la gradualidad que le era consustancial, se podría poner en duda la propia utilidad del mismo, que, insistimos, unos casi se saltan por solapamiento con la nacionalidad y acceso directo al sufragio a todos los niveles, y el resto porque resultan excluidos del mismo. A lo largo del trabajo hemos intentado demostrar que el sufragio municipal –incluso bajo el modelo de reciprocidad conven-

24 Junto a la necesidad democrática de incluir a la mayor parte de población residente al menos en las elecciones locales como electorado y de cierta manera pueblo soberano, se añaden argumentos relacionados con la integración social para justificar habitualmente la extensión del sufragio a los extranjeros. En este sentido, se citan como razones a favor de tal extensión la necesidad de facilitar la identificación y visualización de interlocutores políticos legítimos, de contribuir a un mayor pluralismo de los partidos políticos motivando la incorporación de extranjeros a sus cuadros, de reforzar la pluralidad política y social con representantes de las minorías, pero también de introducir contrapesos a los discursos xenófobos y populistas o reforzar el sentimiento de pertenencia a nuestra sociedad de los colectivos inmigrantes y de los nexos entre este capital social y nuestro sistema político representativo, que constituye la esencia misma del proceso de integración social.

cional– puede constituir un instrumento intermedio de participación facilitando la integración relativamente satisfactorio a pesar de sus limitaciones; sin embargo, el actual régimen de acceso a la nacionalidad interfiere en ese objetivo, desincentivando su interés para los latinoamericanos y alejando excesivamente a los que resultaban excluidos del mismo de la nacionalidad.

Y una última reflexión, un tanto recurrente ya: quizá esta conjunción de regímenes más beneficiosos o privilegiados, al implicar un trato desproporcionadamente favorable a los latinoamericanos, esté creando una brecha participativa que separa a los latinoamericanos del resto de colectivos, dificultando la articulación de una política de integración más equitativa, justa y unitaria.

7. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos intentado aportar elementos de reflexión sobre la idoneidad del modelo actual de reciprocidad convencional para ampliar el sufragio extranjero en España de manera significativa e igualitaria. A la vista de lo expuesto hasta aquí, la respuesta es que tal modelo se ha revelado como relativamente insatisfactorio a juzgar por la reducida tasa de participación en las elecciones municipales de mayo de 2011 en todo el Estado español.

Sin embargo, también hemos subrayado que el relativo fracaso en términos de participación –no de avance objetivo del modelo, pues es evidente que se ha dado un paso adelante significativo– podría circunscribirse a las elecciones de 2011 por diversos motivos. Distintos argumentos abonan la impresión de que el escenario de 2015 podría ser muy distinto: primero, esta es la primera experiencia de extensión del sufragio a ciudadanos extracomunitarios, y además se ha acometido con ciertas prisas de último momento (el envío tardío de comunicaciones a ciudadanos bolivianos, incorporados en el último momento al censo, es paradigmático, como significativa es también la ausencia de comunicaciones a los caboverdianos). Segundo, esta primera experiencia ha puesto en evidencia algunos elementos del proceso de inscripción en el censo electoral que son francamente mejorables, como apuntábamos, la Oficina del Censo Electoral podría enviar comunicaciones a efectos de registro en cada convocatoria electoral y no solo en la primera, se podría pensar en diseñar una campaña de fomento de la inscripción más amplia y sostenida en el tiempo, en coordinación con los diversos colectivos, o incluso nos podríamos plantear la supresión del requisito del registro previo. Tercero, el número de potenciales votantes incluso entre los países con los que tales acuerdos están en vigor no ha alcanzado techo, al contrario, en los próximos años se incorporarán al grupo de potenciales votantes de estos países decenas de miles de nacionales a los que les falta bas-

tante poco para reunir los cinco años de residencia en España. Cuarto, el escenario internacional está cambiando notablemente, y hoy empieza a vislumbrarse la posibilidad de abrir negociaciones que permitan superar las dificultades con determinados países del Magreb y del Mashreq, que hasta hace muy poco ni siquiera podíamos imaginar; quizá los casos más claros sean de manera casi inmediata los de Túnez y Marruecos, pero en cuatro años puede haber algunos más, por no hablar de otros países latinoamericanos donde podrían explorarse fórmulas jurídicas que permitieran superar las trabas que han impedido la ratificación de convenios ya negociados (Argentina, Uruguay, etc.) y quién sabe si pronto la evolución política de otros países permita abrir negociaciones (Venezuela, o incluso la Cuba poscastrista); en cualquier caso, si tan solo fuera con Marruecos el modelo ya daría un vuelco, tanto cuantitativo por el elevado número de sus nacionales que reunirían los requisitos para ejercer el sufragio (es la segunda nacionalidad en número de residentes en España y aumentaría el colectivo de extranjeros con derecho de voto al 80% de la inmigración) como cualitativo, pues suavizaría la divisoria que en materia de participación separa a latinoamericanos del resto de inmigración extracomunitaria.

En resumen, aunque no todos estos factores confluyan al mismo tiempo, si no cambian mucho las cosas, en las elecciones municipales de 2015 el número de potenciales votantes podría ser sustancialmente mayor. En tal caso, habría que considerar que algunas de las limitaciones del sistema de reciprocidad convencional evidenciadas en 2011 eran más coyunturales que estructurales. Sin duda podrían serlo los tres requisitos comentados, de reciprocidad, residencia e inscripción si se adoptan algunas de las medidas propuestas. Por lo que se refiere a la abstención, parece razonable pensar que, a la vista de la experiencia comparada, la participación electoral de los extranjeros tenderá en general a ser más baja que la de los nacionales, por razones probablemente estructurales (conocimiento e interés por el nuevo medio político, experiencia participativa, etc.), pero intentar lograr que se sitúe en cifras mínimamente homologables al resto de países europeos donde los extranjeros también votan puede ser un objetivo asumible. Por mencionar una limitación, que solo lo es en apariencia, cabría apuntar que la actual regulación de la nacionalidad va a propiciar que una parte cada vez mayor de potenciales beneficiarios del derecho de sufragio municipal, latinoamericanos fundamentalmente, al acceder más rápida y fácilmente a la nacionalidad puedan atemperar la importancia de este instrumento de participación. Efectivamente, en las próximas elecciones municipales de 2015 podría llegar a ser incluso más importante esta vía de ampliación de electorado que no el sufragio por vía de reciprocidad convencional. Por ejemplo, si se mantienen las elevadas tasas de naturalización de los ciudadanos ecuatorianos (un 10% de los residentes en 2010), el modo de adquisición de la nacionalidad podría reducir mucho el impacto inicialmente previsto del convenio con Ecuador,

en la medida en que muchos de los ecuatorianos podrían acogerse a esta vía y participar en las elecciones de 2015 como españoles. Sin mayores pretensiones que las ejemplificativas: si estimamos que el número de ecuatorianos con derecho de sufragio en las elecciones municipales de 2015 se puede situar en unos 291.495,²⁵ y resulta que el número de naturalizaciones anuales de este colectivo se mantiene en los próximos años (43.000 en 2010, menores de edad incluidos), los beneficiarios del sufragio municipal por vía convencional disminuirían a unos 148.000 en el peor de los escenarios, y en todo caso serían paradójicamente menos en 2015 que en 2011. Decimos, no obstante, que esta es una limitación solo aparente del modelo, pues en realidad sufragio municipal como extranjeros y sufragio general como naturalizados son etapas diferentes y graduales de un mismo proceso, el de integración. No es, por tanto, una limitación del modelo.

Eso no quiere decir que el modelo no tenga ninguna limitación estructural, es evidente que varios colectivos seguirán excluidos durante bastante tiempo (China, Pakistán, etc.), pues el modelo no es equitativo sino inherentemente selectivo y, en el fondo, injusto.

En este punto caben dos lecturas posibles.

La primera, más categórica, consiste en sostener que, mientras que el modelo no trate a todos los extranjeros por igual con independencia de su nacionalidad, no será completamente equitativo y, por tanto, será de alguna manera injusto. Ello equivale a reclamar una reforma constitucional que suprima el requisito de la reciprocidad del artículo 13.2 CE, como única vía de superación de este problema estructural del modelo.

La segunda, más pragmática, pasa por admitir que el modelo actual es limitado pero que tiene todavía un enorme potencial, que ciertamente puede no haberse revelado todavía en las elecciones municipales pasadas, pero que con algunas adaptaciones (entre las cuales quizá algunas de las propuestas en apartados anteriores) podría permitir un juego muchísimo mayor en las elecciones municipales de 2015. Esta postura tiene la ventaja de permitir ir valorando progresivamente y con cierto margen de actuación los problemas de participación electiva de los extranjeros, sus resultados y efectos.

25 Esta cifra es el resultado de añadir a los 259.006 residentes de larga duración actuales los 96.043 que ya se encuentran en primera y segunda renovación, y que en 2015 previsiblemente llevarán ya cinco años de residencia en España, y al total hay que deducirle un 17,9% que es la tasa de menores entre la población ecuatoriana. Aunque muy aproximado y basado en la asunción de que las renovaciones continuarán sin problemas a pesar de la actual crisis económica, el resultado proyectado de 291.495 potenciales votantes ecuatorianos en 2015 resulta interesante para la especulación que proponemos en las líneas superiores.

Ambas lecturas son posibles, se podría decir que incluso no del todo incompatibles, se puede apostar por desplegar al máximo el modelo actual sin renunciar a la reforma constitucional como el instrumento óptimo de superación de las limitaciones estructurales del modelo. Porque en el fondo de lo que se trata en todo caso es de desbrozar el camino al sufragio y la participación de la población extranjera residente en España, no con un interés puramente humanístico de reconocer derechos a todo el mundo, sino con un interés más general y difuso como es el de asegurar la integración social de los extranjeros, cosa que pasa indefectiblemente por el reconocimiento de canales y de espacios de participación política, para convertirlos en actores sociales y políticos relevantes, con capacidad de incidir en la agenda política real más próxima a la ciudadanía, la municipal. Bien entendido, el éxito de la integración social no solo depende de los mecanismos de participación política adoptados, una verdadera integración implica muchas más cosas que no la simple apertura del sistema político a la participación de los extranjeros, pero es igualmente cierto que la integración será muy difícil de lograr si los extranjeros carecen de mecanismos participativos, o estos son escasos y limitados. Recordemos que la propia Constitución reconoce la convivencia democrática como pieza clave de nuestro sistema político, tanto en su Preámbulo como en su artículo 9.2 CE, y que por esta razón ordena a los poderes públicos promover la máxima participación cultural, social y económica de individuos y grupos de ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E.; MOYA, D. «El derecho de sufragio de los extranjeros residentes». En: AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER, J. *Anuario de la Inmigración en España 2008*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2009. P. 65-81. disponible en http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario_de_la_inmigracion_en_espana/

International Migration. Vol. 49. No. 3. Número monográfico, 2011.

MOYA MALAPEIRA, D.; VIÑAS, A. (coord.) «La participación política local de los extranjeros en Europa». Barcelona: Fundación Pi i Suñer, 2010.

SANTAOLAYA, P.; DIAZ CREGO, M. *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado*. Madrid: CEPC, Colección Cuadernos y Debates. No. 183, 2008.

SANTOLAYA, P.; REVENGA, M. *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid: CEPC. Colección Foro. No. 13, 2007.

SOLANES, Á. «La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate». *Derechos y Libertade*. No. 18, 2008. P. 67 ss.

URIBE OTALORA, A. «El derecho electoral como mecanismo de integración de los extranjeros en la Unión Europea: Un estudio comparado». *Cuadernos de Derecho Público*. No. 37, mayo-agosto de 2009. P. 195-224.