

# INFORME FINAL

Rafael Durán, Magdalena Martín y Ángel Rodríguez

Con fecha 28 de febrero de 2007, el Secretario de Estado para la Unión Europea resolvió el procedimiento de concesión de subvenciones para la celebración de congresos, seminarios, jornadas y otras actividades de naturaleza similar, sobre asuntos relacionados con el ámbito de las competencias de dicha Secretaría de Estado. De acuerdo con los criterios de valoración establecidos en el apartado 8 de la convocatoria de subvenciones de la misma para el año 2007 (Resolución de 17 de noviembre de 2006, BOE nº 4 de 4 de enero de 2007), el proyecto "Participación política e integración: presente y futuro del voto extranjero en Europa", presentado por la Universidad de Málaga, resultó seleccionado. El Seminario se celebró el viernes 26 de Octubre. Los ponentes fueron:

- ASENSI SABATER, José, Catedrático de Derecho Constitucional y Director del IBEC de la Universidad de Alicante.
- DELGADO-IRIBARREN, Manuel, Letrado de las Cortes Generales, Director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral Central, y Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.
- LANCHESTER, Fulco, Profesor *Ordinario* de *Diritto Costituzionale Comparato* de la Universidad *La Sapienza* de Roma.
- MÉNDEZ LAGO, Mónica, Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad de Murcia, en comisión de servicios como Consejera Técnica del Centro de Investigaciones Sociológicas.
- RUBIO MARÍN, Ruth, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y Catedrática de Derecho Público Comparado del Instituto Universitario Europeo de Florencia.
- SHAW, Jo, *Salvesen Chair of European Institutions*, Universidad de Edimburgo y co-directora del *Europa Institute*, Universidad de Edimburgo

La inauguración del Seminario corrió a cargo de D<sup>a</sup> Mayte Echezarreta Ferrer, directora del grupo de investigación *Inmigración y Envejecimiento en Europa* (EURIE) y del *Observatorio Europeo de Gerontomigraciones* (OEG), a los que pertenecen asimismo los coordinadores del encuentro.

Los coordinadores nos hemos esforzado por que el encuentro fuese fructífero en el sentido de que del mismo se extraigan conclusiones de aplicación práctica. De ahí que le hayamos dado un especial protagonismo al tiempo de debate y que hayamos comprometido la participación

de actores distintos de los académicos. En lugar de restringir la aportación de los extranjeros invitados a la Mesa Redonda inicialmente prevista, optamos por instarlos a participar de forma regular a lo largo de las dos sesiones: la de mañana, de carácter comparado, y la de tarde, más centrada en el caso español.

Finalmente, junto a los ponentes, los coordinadores, otros profesores de la Universidad de Málaga y dos becarios de Colaboración del Ministerio de Educación adscritos al Área de Derecho Constitucional, han participado, a título de invitados:

- representantes de organizaciones que trabajan por la integración de los inmigrantes: Marta Aguilar Adame y M<sup>a</sup> del Carmen Castellano (Andalucía Acoge), Hamido Ahmed Ahmed Sebaihi (Coordinador de la Federación de Asociaciones de Inmigrantes de Marbella y cabeza de lista en las municipales de 2007 por la plurinacional Izquierda Solidaria Andaluza), Youssef Belhassan, Ahmed Khalifa y Dalil El Baid (Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes), José Castro Mora (Fundación PERSAN), Félix Ángel (Mohamed Amín) Herrero Durán (Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas, Asociación Al-Ándalus de Málaga y Provincia, Comisión Islámica de España), Edgar Montaña Carrillo (Asociación de Amigos de Bolivia en Málaga) y Luis Pernía Ibáñez (Asociación Andaluza para la Solidaridad y la Paz y Plataforma de Solidaridad con los/las Inmigrantes de Málaga),
- inmigrantes comunitarios residentes en la Costa del Sol: Charles Betty, Tarja Ehnqvist y Minna Kantola,
- autoridades y técnicos municipales o autonómicos: Francisca Bonilla Cabrera (Concejala de Bienestar Social, Inmigración y Cooperación Internacional, Ayuntamiento de Alhaurín el Grande), Mercedes Isabel Fernández Navarro (Coordinación de Políticas Migratorias, Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Málaga), Otilia García Díaz-Ambrona (Responsable de Departamento de Extranjeros, Ayuntamiento de Marbella), Jacqueline Gómez (Responsable de Departamento de Extranjeros, Ayuntamiento de Nerja), Emma Hall (Concejala de Extranjeros, Ayuntamiento de Nerja), Katie Hallybone (Concejala, Ayuntamiento de Macharaviaya), Nuria Martínez Arévalo (Participación Ciudadana, Inmigración y Cooperación al Desarrollo, Ayuntamiento de Málaga), Josefa M<sup>a</sup> Plaza Aragón (Técnica de Inmigración, Concejalía de Bienestar Social, Inmigración y Cooperación Internacional, Ayuntamiento de Alhaurín el Grande), Olivia Recondo Pérez (Participación Ciudadana, Inmigración y Cooperación al Desarrollo, Ayuntamiento de Málaga), Ruth Sarabia García (Directora de Participación Ciudadana, Inmigración y Cooperación al Desarrollo, Ayuntamiento de Málaga) y Eduard Van Woensel (Responsable de Área de Residentes Extranjeros del Departamento de Extranjeros (Ayuntamiento de Marbella), así como asistieron
- Antonio Sánchez Rodríguez (Jefe de Servicio de la Oficina Central Electoral de la Delegación del Instituto de Estadística en Málaga) y José Luis Viedma Lozano (Subdirector General de la Oficina del Censo Electoral).

A los asistentes se les entregó al comienzo del Seminario una carpeta con los siguientes documentos: el tríptico elaborado con ocasión de la celebración del Seminario, el programa definitivo del mismo, una relación de los Invitados y Ponentes, una selección de artículos

jurídicos relevantes al objeto de los debates, una selección de recortes de prensa sobre la participación política de los inmigrantes en los comicios municipales celebrados en España en mayo del mismo año, y copia de varios artículos académicos sobre la temática del encuentro de algunos de los participantes.

Dada la naturaleza internacional del Seminario y la participación en el mismo de una profesora británica y un profesor italiano, y habida cuenta de que se expresarían en sus respectivas lenguas, como así ocurrió, los coordinadores contamos con la inestimable colaboración desinteresada de D. Sergio Cuesta, Licenciado en Derecho y Máster en Estudios Europeos por el Colegio de Brujas, que fue traduciéndoles al inglés los elementos básicos de las intervenciones en español, así como resumió en español para los asistentes las intervenciones de los profesores extranjeros durante los debates.

El Seminario fue planteado a partir de la previsión de que las elecciones municipales de 2007 traerían consigo un significativo cambio con respecto a las personas que en ese momento tendrían en España capacidad legal para votar: no sólo seguirían haciéndolo –junto con los noruegos– los ciudadanos de la Unión Europea que ostentan ese derecho en virtud del Tratado de la Unión y que han venido votando –poco– en las convocatorias electorales anteriores, sino también los de los doce nuevos Estados miembros que han ingresado en la UE en 2004 y en enero del mismo 2007.

Más allá de los extranjeros comunitarios residentes en el país, el presidente del Gobierno hizo alusión durante el debate del Estado de la Nación de 2006 a la elaboración de un «plan estratégico» para fomentar la participación ciudadana y social de los inmigrantes. Pocos meses después, los grupos parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida presentaron en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley sobre la extensión del derecho al voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales en España.

No eran las primeras iniciativas parlamentarias presentadas en este sentido en nuestro país. En esta ocasión, sin embargo, uno de los firmantes de la proposición de agosto de 2006 era el principal grupo parlamentario que apoya al gobierno de la Nación en la legislatura 2004/08, y su contenido ha pasado a formar parte de los compromisos de algunos de sus miembros, particularmente de su Presidente. Asimismo, la iniciativa ha tenido una repercusión mediática de la que carecieron las anteriores, fruto de la cual se inauguró un debate público en el que también las fuerzas de la oposición se han mostrado, aunque con matices, dispuestas a apoyar la iniciativa.

Tras algunas primeras confusiones sobre el calendario que podría adoptarse, quedó claro que la extensión del derecho de voto a los extranjeros residentes extracomunitarios no sería en ningún caso efectivo antes del 27 de mayo de 2007, fecha de las elecciones municipales referidas y de algunas autonómicas. La eventual incorporación de los inmigrantes residentes al cuerpo electoral no es previsible, pues, sino para las elecciones locales de 2011, lo que ha parecido amortiguar la inicial urgencia parlamentaria. Se brindaba, por consiguiente, una oportunidad a la reflexión sosegada. Tanto más habida cuenta de que, coincidiendo con el momento en el que una nueva Conferencia Intergubernamental desarrolla sus trabajos sobre el futuro de la Unión Europea, urge perfeccionar los instrumentos que hacen posible la plena integración social y política de todos los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales, y poner en marcha nuevos mecanismos que propicien la de los que, sin ser ciudadanos de la Unión, residen o trabajan en territorio comunitario.

El objeto del Seminario Internacional sobre *Participación política e integración: Presente y futuro del voto extranjero en España* era y ha sido reflexionar y debatir sobre el papel que puede jugar en este contexto la consolidación y extensión en la UE y en sus Estados miembros de los derechos ligados a la participación política, particularmente el sufragio; en otras palabras: abordar el reto de la integración política de los inmigrantes, con especial atención al derecho de sufragio en las elecciones municipales, y ello desde una doble perspectiva: jurídica y politológica. En varias ocasiones se hizo alusión al “desafío democrático” que, en expresión de Rubio, enfrentan las democracias europeas.

Las intervenciones de los primeros ponentes permitieron tener conocimiento de la correspondiente realidad jurídica tanto en la Unión Europea en tanto que constructo político supranacional como en los casos concretos británico, italiano y alemán, con alusiones tanto al estadounidense y al austríaco como al español. Los profesores Shaw y Lanchester basaron sus exposiciones ampliamente en los documentos previamente repartidos entre los asistentes: respectivamente, “E.U. citizenship and political rights in an evolving European Union” (*Fordham Law Review*, vol.75, 2007, págs.2549-79), y “La legislazione elettorale italiana e il voto ai non cittadini” (manuscrito sin publicar).

En cuanto a la Unión Europea, después de hacer revisión de los acuerdos y propuestas que desde el *Towards European Citizenship* de la Comisión (de 2 de julio de 1975) vienen abordando la cuestión del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en los Estados Miembros, se subrayó que estos no se ven obligados a extender el sufragio a los nacionales de terceros países. Ahora mismo no es más que una recomendación de buenas prácticas, tanto más habida cuenta de que una escueta nómina de países han firmado o ratificado el Convenio del Consejo de Europa sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el nivel local, en vigor desde el 1 mayo de 1997. España no se cuenta entre ellos. Los ponentes coincidieron en que los cálculos electorales de los partidos y gobiernos, que parten del rechazo del voto de centro y de derecha a una ampliación del sufragio, no permiten ser optimistas respecto de una modificación significativa del escenario comunitario. Así pues, el reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros es hoy por hoy una cuestión estrictamente nacional, salvo, en relación con los ciudadanos comunitarios, en lo referente a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. En el Seminario se hizo un repaso de la amplitud de tal reconocimiento en los distintos Estados Miembros.

Una de las ideas que vertebraron el debate desde un primer momento fue formulada por Lanchester a modo de interrogación: “¿qué es *el pueblo?*”, ¿cuál es el *demos* de nuestras democracias a que aluden nuestras Constituciones? A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, con los oportunos matices, tanto en Austria como en Alemania y en Italia, los respectivos Tribunales Constitucionales han dictaminado que no puede incluirse a los residentes extranjeros en el cuerpo electoral llamado a elegir a sus representantes políticos. Se cierra así la posibilidad de que quienes se ven afectados por las decisiones participen en la elección de quienes adoptan tales decisiones, como se seguiría incumpliendo el principio de honda raigambre liberal: *no taxation without representation*. Desde un punto de vista normativo, se puso también de manifiesto en qué medida esta exclusión es contraria a la naturaleza incluyente de la democracia parlamentaria y, por ello, susceptible de derivar en marginación y en conflictividad social. Shaw, no obstante, fue escéptica respecto de la medida en que el reconocimiento del derecho de voto a los ciudadanos de la Commonwealth residentes en Gran Bretaña hubiera garantizado una mayor integración política de los mismos *vis-à-vis* los disturbios acaecidos en Francia en noviembre de 2005; matizó, no obstante, que esa inmigración difiere, por procedencia, de la que tiende a imponerse en la actualidad.

En ninguna de las dos sesiones se defendió la nacionalidad como criterio preferente de denegación del derecho de sufragio frente al criterio de residencia. Descartada constitucionalmente la vía legislativa, sin embargo, para el reconocimiento del derecho de voto, la única opción que parece ofrecerse es la de la naturalización de los extranjeros. Según se vio en los debates, los Estados tienden a suavizar las exigencias y a tipificar los requisitos, frente a la arbitrariedad tradicionalmente imperante al respecto. Se criticó en el Seminario que España no estuviera transitando la misma senda.

En contra de la exigencia de la nacionalidad española, el Presidente de la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas y Vicepresidente de la Comisión Islámica de España apuntó la inoperancia, cuando no los efectos perversos que se derivan de tener que nacionalizarse para poder votar en España. En el caso de Argelia, adujo como ejemplo, un argelino que, por haberse naturalizado español, no pudiera disponer de permiso de residencia en España, no podría salir del país magrebí tras una estancia temporal. Otro argumento más que se adujo a favor de la residencia como criterio de reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros.

Se vio asimismo que en España existe la posibilidad constitucional de extender el derecho de sufragio a los extranjeros, sin exigirles la naturalización, a partir del principio de la reciprocidad. Más que debatirse sobre la oportunidad del mismo, y descartando el éxito de una propuesta de reforma constitucional que prescindiera de él, se habló de la consulta hecha por el Gobierno de la Nación al Consejo de Estado. Si Delgado y Asensi dudaban de que la reciprocidad pudiera entenderse de tal forma que permitiera la extensión del derecho de sufragio a extranjeros residentes en España con independencia de que en sus países se reconociera tal derecho a los españoles que en ellos residan, Rodríguez planteó sus dudas al respecto. Ello no obstó para que se reprochara a los sucesivos gobiernos españoles que no hubieran acelerado la firma y desarrollo posterior de acuerdos bilaterales semejantes al que permite el voto de los noruegos en los comicios locales.

Representantes de Andalucía Acoge manifestaron sus discrepancias con la situación actual e informaron de su campaña *Aquí vivo, aquí voto. Por una ciudadanía plena*, así como de los municipios cuyos plenos habían debatido mociones de apoyo a su manifiesto. En fin, se subrayó la doble exclusión de que son objeto las personas que, procediendo de países bajo regímenes autoritarios, tampoco pueden ejercer plenos derechos de ciudadanía en las democracias donde residen, países aquellos con los que, en fin, la reciprocidad es imposible si no se es flexible en la interpretación de la misma.

Otro de los grandes temas de debate fue la *regionalización* de la extensión del sufragio a los extranjeros. Lo aportó Shaw al abordar cómo para el referéndum en el que se decidió la extensión del proceso británico de descentralización política a Escocia (*devolution*) se optó por usar el censo electoral de las elecciones locales en vez del de las generales. Votaban, así, tanto los residentes en la región como los que, siendo de allí pero estando en otros territorios o países, no tenían residencia permanente. De esta forma, la cuestión se planteaba en términos de autogobierno local, y se atemperaba el debate soberanista.

Se vio cómo el proceso de reformas de los estatutos de Autonomía en España está impulsando la participación ciudadana de los residentes, cualquiera que sea su nacionalidad. Así, en España como en Italia, la descentralización política podría abrir el debate sobre lo que se entiende por *pueblo*, según se apuntaba más arriba, y, en consecuencia, sobre los sujetos del derecho de elección de los representantes políticos. Quedó constancia, asimismo, de que difícilmente podría evitarse que el carácter plurinacional, además de multicultural, de la

sociedad española derivare en debates identitarios. El Tribunal Constitucional estaría llamado a garantizar el art.14 de la Constitución.

La exclusión política de que vienen siendo objeto los ciudadanos extracomunitarios residentes en España y su desigualdad tanto frente a los españoles como frente al resto de extranjeros respecto del derecho de sufragio en las elecciones municipales no impide su participación activa como sociedad civil. El Coordinador de la Federación de Asociaciones de Inmigrantes de Marbella se congratuló, en este sentido, de que, por ejemplo, el cabildo de pescadores de Marbella ya admite extranjeros entre sus miembros. Y enfatizó: “elegir y ser elegido da derechos”. Pero no por ello, precisamente por ello, dejó de enfatizar el buen servicio que ha hecho a la causa de la integración social y política de los musulmanes la extensión del sufragio a quienes, habiendo nacido en territorio español (Ceuta y Melilla), no gozaban de la ciudadanía española durante la dictadura franquista ni en los primeros años del vigente régimen de libertades.

Como puso de manifiesto Mónica Méndez, las cifras no dejan de crecer. Crecen los indicadores demográficos de la inmigración en España y, con ellos, el efecto político potencial de un hipotético ejercicio del derecho de voto por parte de los extranjeros residentes en el país. Ello abrió un segundo frente de debate: a la luz del ejercicio del sufragio por parte de los extranjeros comunitarios en las elecciones municipales que desde 1999 se vienen celebrando, no basta con el reconocimiento de los derechos. Se echó en falta una apuesta decidida en España por la integración política de los residentes extranjeros. Resultó evidente, como sentenciaría el Presidente de la Asociación Andaluza para la Solidaridad y la Paz, que “vivir siempre de forma patológica no es natural”, que no está sana una sociedad en la que parte de sus integrantes viven en la marginación y “de prestado”.