

# La extensión a los inmigrantes del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas: marco constitucional y nuevo Estatuto de Autonomía<sup>1</sup>

ÁNGEL RODRÍGUEZ

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Málaga (UMA)

**E**l solicitante deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, además de suficiente grado de integración en la sociedad española, buena conducta cívica. Podrá denegarse su solicitud por motivos de orden público o interés nacional, lo que ha de reconducirse al examen del requisito de buena conducta cívica, porque implica la evaluación positiva de una conducta, que es calificada de modo negativo si atenta al orden público o al interés nacional, conceptos que no pueden amparar una política general, ya que «motivar la resolución denegatoria de la nacionalidad española con el argumento de que concurren ‘razones de política internacional y de seguridad interna’, es tanto como limitarse a reiterar la expresión abstracta usada por la ley sin aludir a las razones o causas concretas por las que se deniega [...], han de expresarse, además, datos, circunstancias o hechos, que atenten al orden público o interés nacional». El Tribunal Supremo (TS) ha indicado que la buena conducta cívica hay que ponerla en relación con el ámbito constitucional, lo que implica que existirá cuando no se realicen comportamientos que conlleven vulneración del ordenamiento jurídico, especialmente en relación con el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes previstos en el título I de la Constitución, en relación

1. Este trabajo se basa, en lo esencial, en la ponencia «Mecanismos de participación política de los extranjeros», presentada al *Seminario Comunidades Autónomas e Inmigración: competencias y funciones a la luz*

*del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía*, celebrado en la Universidad de Córdoba del 7 al 9 de Noviembre de 2007. Agradezco a la profesora Irene Blázquez su amable invitación para participar en el Seminario.

con el art. 10.2 y los derechos y deberes reconocidos en los textos internacionales. Y ha considerado que, al ser la nacionalidad española el sustrato y fundamento necesario para el ejercicio pleno de los derechos políticos, es dable exigir al sujeto solicitante la consecuencia del «plus» que contiene el acto de su otorgamiento enmarcable dentro de los actos favorables al administrado; un comportamiento o conducta que ni siquiera por vía indiciaria pudiera cuestionar el concepto de bondad que el precepto salvaguarda como exigencia específica determinante de la concesión de la nacionalidad española. Ello lleva a afirmar que debe denegarse la nacionalidad española al extranjero que haya sido condenado en varias ocasiones por posesión de estupefacientes aun cuando finalmente haya sido absuelto. La adquisición de la nacionalidad por residencia deriva del *ius soli*, de la vinculación que se establece entre la persona y el territorio donde reside, de modo que también se le considera vasallo con la consecuente imposición de deberes. La evolución histórica transforma este sometimiento en un derecho a la adquisición de la nacionalidad, corregido en la legislación vigente, donde no es propiamente un derecho sino una posibilidad. El reconocimiento de este derecho procede de la vinculación con el territorio español y con la sociedad española.

## 1. Inmigración y participación en el Estatuto

El 20 de marzo de 2007 entró en vigor la LO 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprobó el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (citado en adelante como «el Estatuto», mediante las siglas EAA o, cuando hubiera que hacer esa precisión, como EAA 2007).

El cambio de orientación del nuevo Estatuto con respecto al que éste deroga (el viejo *Estatuto de Carmona*, de 1981) es patente en materia de inmigración. Como se ha dicho, la concepción de Andalucía como tierra de emigrantes, que explicaba muchas de las disposiciones del EAA 1981, ha sido reemplazada, si bien no completamente, por la contraria: Andalucía como tierra de recepción de inmigrantes. Así, las disposiciones estatutarias acordes con la importancia que el fenómeno de la inmigración tiene en la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA) se reparten a lo largo de todo el articulado.

Esta nueva aproximación con respecto al fenómeno migratorio es perceptible, en mayor o menor medida, en los mandatos que el Estatuto dirige al legislador, en las competencias que atribuye a la Comunidad Autónoma y en los nuevos derechos que establece.

### 1.1. Mandatos

A la inmigración se refieren, particularmente, algunas de las normas programáticas que bajo la forma de valores, objetivos o principios de la Comunidad Autónoma contempla el Estatuto. Todas ellas incorporan, en uno u otro sentido, un mandato a los poderes públicos autonómicos. Estas normas afectan tanto a los inmigrantes que provienen de fuera de la Unión Europea (UE), una corriente migratoria que afecta de manera más o menos homogénea a Andalucía y a otras Comunidades Autónomas españolas, como a los inmigrantes provenientes de otros Estados miembros de la Unión, un tipo de inmigración que, por una serie de razones, presenta en la CAA unas características propias.

La vocación estatutaria parece ser la de favorecer la inclusión de los inmigrantes en la sociedad andaluza mediante su participación en la vida social de la CAA. En la participación *política* como medio de integración se ha hecho, sin embargo, un énfasis menor: así, la disposición que contiene el elenco de los «objetivos básicos» de la Comunidad (art. 10.3 EAA) menciona expresamente la «integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía» (apartado 17º), pero cuando fija como otro de los objetivos a alcanzar una «democracia social avanzada y participativa», restringe la participación a los «ciudadanos» (apartado 19º). En el mismo sentido –restrictivo– puede interpretarse el art. 10.1 EAA, que limita la acción positiva de los poderes de la Comunidad a facilitar la participación en la vida política, económica, cultural y social de todos «los andaluces». Hay que tener en cuenta que, a los efectos del Estatuto, son «andaluces», y siempre que su vecindad administrativa corresponda –o haya correspondido en último lugar, si residen en el extranjero– a algún municipio andaluz, sólo los españoles (art. 5.1 y 2 EAA).

No obstante, la parte programática del Estatuto contiene también disposiciones que parecen apuntar, en sentido contrario a las anteriores, en la dirección de promover también la integración de los emigrantes mediante su participación política: así, el propio apartado tercero del art. 5 EAA, que, tras definir la condición política de andaluz en los términos que se acaban de ver, añade sin embargo que «dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía». O el art. 1.4 EAA –la «cláusula Europa» del Estatuto– que se refiere al «respeto de los derechos de los ciudadanos europeos», entre los que se encuentra, como se sabe, el derecho de participación política en el Estado miembro de residencia (si bien restringida, actualmente, sólo a las elecciones locales y al Parlamento Europeo).

No es de extrañar que la inflación normativa de la que adolecen las normas estatutarias reformadas, que se refleja de manera muy acusada en este tipo de disposiciones programáticas, favorezca este tipo de contradicciones, con el consecuente incremento de la dificultad en la labor hermenéutica. La resolución de estas tensiones sólo puede venir de la mano de una interpretación sistemática que tenga en cuenta, por una parte, la totalidad del Estatuto, particularmente las normas en las que se concretan esos mandatos programáticos, y, por otra, la relación de todas ellas con el resto del bloque de constitucionalidad. Sólo así podremos llegar a alguna conclusión sobre la posibilidad constitucional de que las CCAA establezcan mecanismos propios para la participación política de los extranjeros residentes en su territorio.

En esa tarea, además, habrá que proceder a un doble análisis: desde la perspectiva competencial y desde la perspectiva del ejercicio de los derechos fundamentales. Así, por un lado, hay que estudiar tanto la participación política como la inmigración en tanto que materias susceptibles de atribución competencial por el Estado o por una Comunidad Autónoma. Y, por otro, es preciso tener en cuenta, más allá de la distribución de competencias, las normas que regulan tanto el ejercicio del derecho de participación política como, en general, la titularidad por parte de los extranjeros de los derechos fundamentales. Este segundo análisis, el centrado en el ejercicio de los derechos, es aún más necesario tras las reformas estatutarias, ya que, como se sabe, algunas CCAA, como la andaluza, han aprovechado la reforma no sólo para ampliar competencias, sino también para incluir en sus nuevos Estatutos normas sobre derechos *fundamentales* de alcance estatutario.

## 1.2. Competencias

El bloque de constitucionalidad atribuye competencias sobre los mecanismos de participación política tanto al Estado como a las CCAA. Estas competencias afectan a las dos modalidades de participación política previstas en nuestro ordenamiento: la participación a través de representantes (mediante elecciones) y la participación directa. En cuanto a esta última, el EAA ha incorporado novedades llamativas: bajo el Estatuto de Carmona solo se contemplaban la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos (art. 33.2 EAA 1981) y, aunque sin un respaldo estatutario expreso, el referéndum local. Ahora, el Estatuto de 2007 añade la posibilidad de otros mecanismos de participación, los mencionados en el art. 78 EAA como «consultas populares».

Por lo que hace a la modalidad participativa en la que se centra este trabajo, la participación electoral, el art. 81.1 CE, como se sabe, reserva a la LO, y por lo tanto al Estado, la regulación del «régimen electoral general». Éste comprende tanto la regulación de las elecciones generales, locales, provinciales y europeas, como una serie de normas básicas, aplicables a todos los procesos electorales y no sólo a los anteriores, por lo tanto también a los autonómicos.

Dentro de este marco, las CCAA pueden regular la «organización de sus instituciones de autogobierno» (materia sobre la que pueden asumir competencias según el art. 148.1.1º CE y contenido obligatorio de los Estatutos según el art. 147.2º), lo que incluye las normas y procedimientos electorales para la constitución de las asambleas legislativas autonómicas, si bien, también por mandato constitucional (inicialmente previsto sólo para determinadas CCAA y luego generalizado), la normativa autonómica deberá respetar tres principios básicos en su régimen electoral: sufragio universal, representación proporcional y correcciones territoriales (art. 152.1 CE). Además, cada Comunidad Autónoma puede también disciplinar el modo en el cual designará a los Senadores a los que se refiere el art. 69.5 CE (que también fija, por su parte, una serie de requisitos que deben respetarse en la designación).

La reforma del EAA (y de otros estatutos) ha traído consigo algunos cambios en relación con la posibilidad autonómica de regulación de los mecanismos de participación representativa. Afectan por una parte, al marco estatutario de la ley electoral andaluza, que, por ejemplo, y a diferencia de lo previsto en el EAA 1981, no tendrá que contemplar la misma fórmula electoral que la que sea de aplicación para el Congreso de los Diputados (art. 105.1. EAA). Y, por otra, a los Senadores designados por la CAA, que ya no deberán tener la condición de parlamentarios autonómicos (art. 106. 17º EAA).

Por otra parte, y como es también conocido, la aparente rotundidad con la que se pronuncia el art. 149.1.2º CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre inmigración, se ha visto fuertemente matizada por la jurisprudencia constitucional que, en la práctica, ha reducido la competencia exclusiva estatal al control de los flujos migratorios y a las condiciones de entrada y permanencia de los inmigrantes en el interior del país. La reducción a estos términos de la competencia exclusiva del Estado trae causa de la posibilidad de que las CCAA esgriman otros títulos competenciales, desde la educación a la asistencia social, como base para el desarrollo de políticas propias dirigidas a la población inmigrante que reside en su territorio. La existencia de un amplio espacio para que las CCAA desarrollen estas políticas se ha consolidado en el nuevo EAA al contemplar éste un título competencial nuevo, el de «inmigración» (art. 62 EAA).

Este nuevo título –ausente del EAA 1981– atribuye a la CAA tres tipos de competencias: la participación, mediante los correspondientes mecanismos de cooperación intergubernamental, en una serie de decisiones estatales sobre inmigración, en particular en cuanto al contingente de trabajadores extranjeros que podrán ser admitidos en la CAA (art. 62.2 EAA); la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en la CAA, siempre en coordinación con las correspondientes competencias estatales sobre entrada y residencia de inmigrantes y sobre legislación laboral (art. 62.1.b EAA); y las políticas de integración y participación de los inmigrantes en todos los aspectos que sean de competencia autonómica (art. 62.1.a EAA).

A los efectos de este trabajo, es de interés considerar las especificaciones que el art. 62.1.a EAA contiene con respecto a «las políticas de integración y participación» de los inmigrantes que, en el marco de sus competencias, corresponden a la CAA: de nuevo se mencionan la integración y participación «social, económica y cultural», pero no la integración y participación política. Para encontrar un fundamento competencial a las políticas autonómicas de integración y participación política de los inmigrantes hay que volver de nuevo al art. 5.3 EAA. Ya se ha dicho que éste obliga a la CAA a establecer los mecanismos adecuados para «promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía». Aunque esta disposición estatutaria no se refiere expresamente a la participación «política», de su ubicación en la sistemática del texto estatutario parece deducirse que el estatuyente estaba pensando precisamente en esa modalidad de participación: como se ha visto, los dos apartados anteriores del art. 5 EAA se refieren a la «condición *política* de andaluz o andaluza» y al goce de los «derechos *políticos* definidos en este Estatuto» de los que residan en el extranjero. Es en este contexto que el apartado tercero obliga a «promover la participación» –se entiende, entonces, que *política*– de «los extranjeros residentes».

No obstante, el mismo art. 5.3 EAA apostilla que esa promoción se hará «dentro del marco constitucional». Esta referencia –aun siendo perfectamente omisible: va de suyo– nos permite enlazar ahora, como ya se dijo, con los otros tipos de disposiciones que completan ese «marco»: las normas, tanto de la CE como del EAA que se refieren a los extranjeros y a la participación no ya desde la óptica competencial, sino desde la del ejercicio de los derechos.

### 1.3. Derechos

Efectivamente, los mecanismos de participación política no son sólo materias susceptibles de atribución competencial. Una aproximación diferente a esta misma cuestión exige poner de relieve que la puesta en marcha de los mismos puede suponer también, con independencia de quien tenga la competencia para regularlos, el ejercicio por parte de sus titulares de su propio derecho subjetivo a la participación política.

Aunque la perspectiva de las competencias y la de los derechos deben diferenciarse, se complementan en diversos sentidos. En primer lugar, como se sabe, el art. 81.1. CE atribuye el «desarrollo» de determinados derechos, los «derechos fundamentales y libertades públicas» de la sección primera del capítulo segundo del título I CE, al legislador orgánico, es decir, por lo que ahora interesa, al Estado. Ahora bien, como es pacífico, esta atribución no impide que las CCAA puedan asumir competencias de regulación

de alguno de estos derechos, siempre que cuenten con un título válido para ello en su Estatuto, y siempre que respeten lo regulado por la Ley Orgánica.

En segundo lugar, como se ha dicho, tanto Andalucía como otras CCAA han incorporado a sus Estatutos reformados nuevos derechos estatutarios. Por prescripción de los propios Estatutos, estos derechos no implican ni nuevos títulos competenciales que habiliten al legislador autonómico para asumir nuevas competencias ni una modificación sobre los títulos ya existentes. Sólo suponen determinados contenidos que tendrá que respetar el legislador autonómico a la hora de acometer el desarrollo de las materias que les afecten y para las que debe encontrar un título competencial válido diferente de la norma estatutaria que establece el derecho y que, se acaba de decir, no puede jugar este papel. En el caso de que se trate de un derecho cuyo desarrollo está reservado al legislador orgánico, estos contenidos estatutarios de obligado respeto por el legislador autonómico se sumarán a los ya establecidos por aquél (que, claro es, no podrá contradecir); en el caso de derechos que no tengan ese carácter, o que no hayan sido objeto de regulación estatal en virtud de otro título competencial –incluyendo, en su caso, el del art. 149.1.1º CE– el contenido estatutario actuará como el único límite que deberá respetar el legislador de la CA a la hora de desarrollar el correspondiente título competencial.

Pues bien, no siempre la participación supone el ejercicio de un derecho fundamental. Así, un primer pronunciamiento del TC concretó el alcance del art. 23.1 CE precisando que «la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (art. 92, 149.1.32, 150.1, 152.2, 167.3 y 168.3)» (STC *Mesa por la Unidad de los Comunistas* 63/1987 fj 5). Una consideración inicialmente restrictiva de lo incluido en este derecho fundamental, que lo limita a sólo lo previsto constitucionalmente y que permitió entonces dejar fuera del mismo el derecho de las fuerzas políticas a formar parte de un determinado instrumento de participación política (la Comisión de Radio y Televisión prevista por la Ley cuando se está tramitando un referéndum). Posteriormente, y al declarar que el trámite de información pública previo a la aprobación provisional de los planes especiales de urbanismo era una modalidad participativa que se encontraba igualmente extramuros del derecho fundamental del art. 23.1 CE, la jurisprudencia constitucional dejó definitivamente claro que «no todo derecho de participación es un derecho fundamental». El criterio establecido para diferenciar uno de otro es el siguiente: «Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular (...) tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo» (STC *Plan Especial del Sector Piscinas y Deportes de Barcelona* 119/1995 fj 3).

Que un determinado instrumento de participación suponga o no, según el canon hermenéutico que se acaba de describir, el ejercicio de un derecho sometido a desarrollo por Ley Orgánica delimita, como es claro, el espacio del que disponen las CCAA para regularlos. Aunque la argumentación

del TC dista mucho de ser tajante a este respecto, podría en principio afirmarse que la participación mediante el ejercicio del sufragio en las elecciones autonómicas debe considerarse una modalidad participativa que forma parte del derecho fundamental del art. 23 CE, al menos en la medida en que éste incluye «la legitimación democrática directa (...) de las distintas entidades territoriales que lo integran» (al Estado).

Un razonamiento análogo cabe hacer con respecto a la titularidad por parte de los extranjeros de determinados derechos estatutarios, si bien esta vez la eventual competencia que podrían esgrimir las CCAA para incluir a los inmigrantes como titulares de los mismos debe ponerse en relación no sólo con lo que haya decidido el legislador orgánico, en el caso de que se trate de un derecho específicamente sujeto a esa reserva, sino con otras disposiciones constitucionales que regulan, en general, la titularidad por parte de los no nacionales de los derechos constitucionales. En el caso del derecho de participación, como se sabe, rige lo dispuesto por el art. 13 CE, cuya interpretación mayoritaria —en la que profundizaremos en breve— llega a la conclusión de que la Constitución no sólo hace ese derecho privativo de los españoles, sino que además prohíbe, con la sola excepción que esa misma disposición contempla (las elecciones locales), que se extienda a los que no lo son.

En consonancia con esta exégesis, aunque sin contradecir otras posibles interpretaciones del precepto, que también veremos más adelante, el Estatuto restringe los derechos de participación que establece en el art. 30.1 EAA —en cuyo elenco no nos detendremos ahora— a «los andaluces y andaluzas» conforme al art. 5 EAA, es decir, excluyendo a los no nacionales. Esta exclusión es aún más llamativa en la economía estatutaria, por cuanto, al contrario de lo que ocurre en la CE, que deja al arbitrio del legislador extender o no los derechos del Título I a los extranjeros, el Estatuto atribuye directamente todos los derechos que consagra, sin necesidad de una interposición del legislador, y con esta única excepción, a «todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía», es decir, también a los extranjeros empadronados en la Comunidad Autónoma (art. 12 EAA).

Ahora bien, de acuerdo con el mandato ya visto que forma parte del art. 5 EAA —su apartado tercero, el que ordena establecer, dentro del marco constitucional, «los mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía»— el art. 30 EAA incluye también un apartado —el segundo— igualmente dedicado a ordenar la extensión a los extranjeros residentes de los derechos de participación que el apartado primero consagra, de nuevo con la coetilla «en el marco constitucional». Según su tenor literal, «la Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea».

Podría concluirse de todo lo visto hasta aquí en relación con el sufragio autonómico de los inmigrantes, que nuestro ordenamiento permite que tanto el Estado como las CCAA regulen la participación a través de representantes. El Estado lo podrá hacer en la medida en que cuenta con competencias (según el art. 81.1 CE) para aprobar el «régimen electoral general» y para «desarrollar» cualquier tipo de instrumento de participación que pueda considerarse manifestación del derecho fundamental del art. 23

CE. A ello hay que añadir la posibilidad constitucional de –dentro de ciertos límites– extender o no este derecho a los no nacionales (art. 13.2 CE).

La CAA, por su parte, ha asumido competencias sobre su propio régimen electoral (art. 46.2 EAA) y sobre la integración y participación de los inmigrantes residentes en Andalucía (art. 62.3 EAA). Además, ha establecido una serie de derechos de los que son titulares todas las personas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma (art. 12 EAA), con excepción del derecho estatutario de participación política, que el Estatuto atribuye directamente sólo a los residentes en Andalucía que sean, además, nacionales (art. 30.1 EAA), si bien se ordena al legislador autonómico que extienda los mismos también a los extranjeros «dentro del marco constitucional» (art. 30.2 EAA).

Todos estos datos normativos son los que deben ponerse en relación para contestar a la pregunta de si los inmigrantes en Andalucía podrían llegar a ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas.

#### *1.4. El marco constitucional: el artículo 13 CE*

El derecho a votar y a ser candidato al Parlamento de Andalucía se consagra en el Estatuto como el «derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato a los mismos» (art. 30.1.a EAA). Ha quedado claro que el Estatuto atribuye directamente la titularidad de ese derecho sólo a los «andaluces y andaluzas», pero que al mismo tiempo mandata a la Junta de Andalucía para hacerlo extensivo a los extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma, si bien esa extensión ha de hacerse, al igual que la del resto de los derechos de participación del art. 30 EAA, «en el marco constitucional» (art. 30.2 EAA). La cuestión es hasta qué punto el marco constitucional permite, en el caso concreto de las elecciones autonómicas, esa extensión. El punto de partida obligado para indagar en ese marco no puede ser otro, como ya se ha apuntado, que el art. 13 CE, según el cual, en la parte que ahora interesa,

1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.
2. 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.

La exégesis tradicional –y mayoritaria– del apartado segundo de esta disposición ha puesto de relieve que constituye una excepción a la posibilidad que contempla el apartado primero, que permite que los extranjeros gocen en España «de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley». Ni los tratados ni la ley podrían, en consecuencia, atribuir a los extranjeros los derechos de participación del art. 23 CE. El mismo análisis concluye que el segundo inciso del art. 13.2 CE –a partir de «salvo lo que...»– contiene, a su vez, una «excepción de la excepción», puesto que permitiría, cumplidas ciertas exigencias, matizar el impedimento anterior, extendiendo ese



derecho a los no nacionales. Las exigencias constitucionales para ello, que tendrían que darse en todo caso de manera simultánea, serían tres: la intermediación de la Ley o del Tratado, la existencia de criterios de reciprocidad y la atribución de la titularidad del sufragio (desde la reforma de 1992, activo o pasivo) sólo para las elecciones municipales.

Este razonamiento descansa sobre la idea de que cuando el art. 13.1 CE establece que los extranjeros gozarán en España, en los términos que establezcan los tratados y la Ley, de «las libertades públicas que garantiza el presente título» debe entenderse que esa referencia, al incluir al derecho de participación política —una de las «libertades públicas» del Título I CE—, afecta a la titularidad del sufragio en cualesquiera proceso electoral. De manera que, cuando el art. 13.2 CE establece en su primer inciso la excepción de que de los derechos del art. 23 CE serán titulares «solamente los españoles», está restringiendo a los nacionales la titularidad del derecho de participación política, en todas sus modalidades, de modo que de ese derecho no podrán gozar en España los extranjeros, ni aún mediando la Ley o el Tratado; y, en consecuencia, cuando, en el segundo inciso, establece la excepción de la excepción que pueden suponer (si se cumplen los requisitos que ya se han señalado) las elecciones locales, éstas deben entenderse como *el único* proceso electoral en el que los extranjeros podrían eventualmente participar. Por consiguiente, la única manera de atribuir a los extranjeros el derecho de sufragio en cualquier otro proceso electoral distinto de las elecciones locales —en nuestro caso, las elecciones autonómicas— sería reformando el art. 13 CE.

Una mejor exégesis de esta disposición constitucional, aún sin apartarse de las conclusiones a las que llega la que se acaba de hacer, pondría el énfasis en que es el segundo inciso de su apartado segundo (y no tanto el primero) el que dota realmente de singularidad al régimen de los derechos del art. 23 CE. Y es que, a diferencia de los demás derechos atribuidos constitucionalmente sólo a los españoles (pues hay más: los veremos a continuación), éste es el único caso en el que la Constitución especifica hasta dónde puede llegar la Ley o el Tratado a la hora de extender esos derechos a los extranjeros. Lo importante ahora es que de este modo obligaría a entender, *sensu contrario*, que, en los casos no amparados por esa excepción, el «solamente» sería indisponible también para el legislador. En cualquier caso, y en la medida en que estas consideraciones sobre el alcance del art. 13.2 CE coinciden con la interpretación mayoritaria de sus efectos y son, hoy por hoy, la tesis más extendida, no parece necesario detenerse ahora más tiempo en su desarrollo.

Así las cosas, la única acción que le cabría iniciar a la CAA para cumplir el mandato estatutario sería iniciar la tramitación de la reforma del art. 13 CE. Esta hipotética reforma constitucional podría ir en dos direcciones distintas, ambas mediante el añadido de nuevos términos al final del art. 13.2 CE, mediante un procedimiento idéntico (el ordinario) al empleado en la reforma por la que en 1992 se insertaron los términos «y pasivo» en esta misma disposición. La primera posible dirección de la reforma sería simplemente añadir, tras «elecciones municipales», al final de la disposición actual, «o autonómicas». La segunda, añadir, en el mismo lugar, «o, si así lo disponen los respectivos Estatutos de Autonomía, autonómicas».

La diferencia entre una y otra opción es evidente: con la primera, se difiere directamente al legislador la decisión de extender o no el derecho de sufragio en las elecciones autonómicas a los extranjeros; con la segunda, se abre la puerta a la diferenciación entre Comunidades Autónomas, habilitando a cada una de ellas (conjuntamente con el Estado, claro es, en la medida en que las Cortes participan del proceso

estatuyente) para que opte por llevar a cabo esta extensión o no y exigiendo que esa opción se haga en el texto del Estatuto de Autonomía correspondiente. En cualquiera de los dos casos, además, habría que desbrozar las tareas que competirían al legislador electoral estatal y al autonómico, lo que dependería de cuáles fueran los títulos competenciales que cada uno pudiera esgrimir.

Hasta aquí llegaría la interpretación mayoritaria –y hoy por hoy pacífica– del art. 13 CE y la respuesta que en función de la misma cabría dar a la pregunta sobre la posibilidad de que los extranjeros pudieran ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas sin reformar la Constitución: ninguna. Esta interpretación, por otra parte, es la que mejor se corresponde con la voluntad del constituyente. Tal como se deduce de la lectura de los debates parlamentarios, su intención fue, sin duda, que los extranjeros únicamente pudieran votar, bajo ciertas condiciones, en un solo proceso electoral: las elecciones locales.

A continuación veremos si es posible aventurar alguna otra hipótesis que llegue a conclusiones alternativas.

## 2. ¿Es necesaria la reforma del artículo 13 de la Constitución? Una interpretación alternativa

Frente a la tesis anterior sobre la adecuada interpretación del art. 13 CE, el punto de llegada de la que ahora se ensayará es que no sería necesaria la reforma de este artículo para extender el derecho de sufragio en las elecciones autonómicas a los extranjeros. Para llegar a esta conclusión, hay que proceder a una nueva interpretación, punto por punto, del primer apartado y de cada uno de los dos incisos del segundo apartado del art. 13 CE.

### 2.1. *El artículo 13.1 CE*

Por lo que hace al art. 13.1 CE, hay que partir de la consideración de que su dicción literal –recordemos: «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la Ley»– no puede establecer lo mismo que otros apartados de la Constitución, sin añadirles a éstos ningún contenido adicional, so pena de tener que ser calificado de redundante y perder su carácter normativo. La redundancia se produciría al confrontar con ésta otras disposiciones constitucionales que tienen un significado aparentemente idéntico: una habilitación al legislador –y al mismo tiempo una reserva de Ley– y a los tratados para regular el ejercicio de las «libertades públicas» del Título I CE. Estas otras disposiciones constitucionales aparentemente con el mismo efecto que el art. 13.1 CE serían, respectivamente, el art. 53.1 CE y el art. 96 CE. Efectivamente, el art. 53.1 CE establece que «sólo por ley (...) podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades», refiriéndose a «los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título». Y el art. 96 CE dispone que «los tratados internacionales (...) formarán parte del ordenamiento interno». Tratados que, no se olvide, pueden afectar a «los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I» (art. 94.1.c CE) y se erigen en canon hermenéutico de las normas internas sobre el particular (art. 10.2 CE).

De manera que, si ya el art. 53.1 CE habilita al legislador para extender a los extranjeros los derechos que el resto del Título I CE permite atribuirles aunque no los considere directamente titulares de los mismos y si el art. 96 CE ya obliga a aplicar los tratados para definir el régimen de estos derechos, el único modo de evitar el efecto redundante del art. 13.1 CE sería dotarle de un efecto jurídico distinto y nuevo con respecto a lo establecido por estas disposiciones.

Una posible vía para ello sería interpretar que el art. 13.1 CE autoriza que la Ley o los Tratados extiendan a los extranjeros los derechos que el resto del Título I CE atribuye *en exclusiva a los españoles*, algo para lo que no se encuentra habilitado el legislador *ex art. 53.1 CE* y que desborda la consideración de los tratados como norma aplicable *ex art. 96 CE*. La función que el art. 13.1 CE cumple, su sentido propio y diferente del de cualquier otra disposición constitucional, no sería otra que posibilitar que mediante la Ley o mediante el ejercicio del *ius contrahendi* del Estado pudieran extenderse a los extranjeros también esos derechos. Gracias al mismo (considerado ahora en solitario), el legislador se encontraría entonces constitucionalmente habilitado para extender a los extranjeros todos los derechos constitucionales.

Así entendida, cobra entonces todo su sentido la afirmación de que el art. 13.1 CE «no se refiere tanto a los derechos que los extranjeros tienen como a los que no tienen», ya que su adecuada comprensión implicaría entender que su misión específica en el diseño constitucional es hacer posible que las libertades públicas que el Título I CE garantiza *a los españoles en exclusiva* puedan ser ejercidas también por los extranjeros «en los términos que establezcan los tratados y la Ley».

Sentadas estas premisas sobre el art. 13.1 CE, cobran un nuevo sentido los dos incisos del art. 13.2 CE.

## *2.2. El artículo 13.2 CE en su primer inciso*

El primer inciso del art. 13.2 CE, «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23», no podría considerarse una «excepción» al art. 13.1 CE. El uso del «solamente» al comienzo de esta disposición no tendría como finalidad excluir estos derechos de los susceptibles de atribución a los extranjeros. Por el contrario, establecer que se trata de derechos constitucionalmente exclusivos de los españoles sólo conduciría a precisar que se incluyen en el grupo de los que, gracias al art. 13.1 CE, podrían extenderse a los no nacionales por ministerio de la Ley o los Tratados.

De hecho, la CE atribuye derechos sólo a «los españoles» en otras ocasiones, y en ninguna de ellas esa atribución los excluye de esa posibilidad. Sería el caso de los derechos a la igualdad ante la ley (art. 14 CE); a la libertad de residencia y circulación (art. 19 CE); de petición (art. 29 CE); al trabajo (art. 35 CE); o a la vivienda (art. 47 CE). Es cierto que el caso del art. 13.2 CE es el único en el que la atribución exclusiva a los españoles se hace de forma expresa —«solamente los españoles»—, pero ello debe considerarse irrelevante: esta cláusula no puede originar estando expresa efectos tan contrarios de los que genera en otras disposiciones en las que se encuentra implícita. Sus efectos, tanto si está explícita como si no, deberían ir en la misma dirección: en todos estos casos la Constitución atribuiría derechos en exclusiva a los españoles, pero en ninguno de ellos esta atribución llevaría aparejada la imposibilidad de que la ley los extendiera a los que no lo son.

Ahora bien, si este primer inciso del art. 13.2 CE no impide que los derechos de participación se extiendan a los extranjeros, es entonces necesario encontrar otra finalidad distinta al uso expreso de la

cláusula «solamente los españoles» que lo encabeza. ¿Qué otro sentido, que no fuera excluirlos de los susceptibles de extensión a los extranjeros según el apartado primero del art. 13 CE, podría tener reiterar en el segundo que se trata de derechos «solamente» de los españoles?

Sólo podemos dar a este interrogante una respuesta coherente con la hipótesis que aquí si ensaya si partimos de la base de que no se trata de una reiteración. La función del «solamente» del art. 13.2 CE no sería otra que precisar, por primera y única vez en todo el texto constitucional, que los derechos del art. 23 CE se encuentran efectivamente incluidos en la categoría de los derechos que la Constitución no atribuye a los extranjeros, como todos los demás que se acaban de mencionar. Una precisión que sería necesaria hacer ahora, puesto que el propio art. 23 CE no la hace.

En efecto, el art. 23 CE establece la titularidad del derecho de participación en los asuntos públicos a «los ciudadanos». Pero éste es un término constitucionalmente anfibológico: abundan los casos de disposiciones constitucionales establecedoras de derechos en donde este término —«ciudadanos»— no se emplea para excluir a los no nacionales: por ejemplo, cuando se ordena la limitación del uso de la informática para garantizar «el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos» (art. 18.4 CE); cuando se exige a los poderes públicos una política dirigida a amparar a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos para el «disfrute de los derechos que este Título [el título I] otorga a todos los ciudadanos» (art. 49 CE); cuando obliga a la revisión de las pensiones para garantizar «la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad» (art. 50 CE); o cuando otorga legitimación activa para los recursos de amparo ordinario y constitucional a «cualquier ciudadano» (art. 53.2 CE). Podría también recordarse que, a un nivel más general, la Constitución dispone su propia normatividad estableciendo que a la misma, y al resto de ordenamiento jurídico, están sujetos «los ciudadanos» y los poderes públicos (art. 9.1 CE). En ninguno de estos casos la Constitución ha usado el término «ciudadanos» para excluir del mismo a los no nacionales. De modo que tendría sentido entender que el Constituyente haya querido precisar mediante este primer inciso del art. 13.2 CE que los derechos que el art. 23 CE atribuye a «los ciudadanos» deben considerarse, a diferencia de otros de idéntica titularidad, del grupo de los que son privativos *ope constitutione* de «los españoles»; si bien, según se ha visto, ello no implicaría excluirlos, al igual que el resto de los que se incluyen en este grupo, de los que son susceptibles de atribución a los extranjeros *ope legis*.

La misión en la arquitectura de la Constitución de este primer inciso del art. 13.2 CE no sería, pues, excepcionar el régimen jurídico de la facultad que al legislador concede el art. 13.1 CE, sino completar el régimen jurídico de la titularidad de los derechos de participación que el art. 23 CE establecerá más adelante.

### 2.3. El artículo 13.2 CE en su segundo inciso

Según lo que se acaba de ver, el primer inciso del art. 13.2 CE debe entenderse en el sentido de aclarar que el derecho constitucional de participación en los asuntos públicos se atribuye en el art. 23 CE, al igual que tantos otros, solamente a los españoles. Pero, a renglón seguido, el segundo inciso precisa que ello debe entenderse «salvo lo que pueda disponerse» para el caso de las elecciones locales. De modo que, aún aceptando que el art. 13.1 CE faculta al legislador para extender a los extranjeros todos los derechos constitucionales y que el primer inciso del art. 13.2 CE no se erige en una excepción a lo anterior, aún

faltaría un paso más para poder llegar a la conclusión de que todo ello permitiría que la Ley extendiera el derecho de sufragio en la elecciones autonómicas a los no nacionales: acomodar a esta finalidad el sentido de lo dispuesto por el segundo inciso de esta última disposición.

En la interpretación mayoritaria, el primer inciso del apartado segundo constituye ya una excepción al régimen de extensión de derechos a los extranjeros que establece el apartado primero, pues dispone que no es posible esa extensión con respecto a los derechos del art. 23 CE; y el segundo inciso sería la «excepción de la excepción», pues completa el anterior al disponer que esa imposibilidad se salva en el caso de las elecciones locales. En la interpretación que ahora se propone, el primer inciso del apartado segundo no es, como se ha visto, una excepción al apartado primero; por el contrario, confirma que los derechos del art. 23 CE se incluyen en el grupo de los que, siendo sólo de los españoles por obra de la Constitución, pueden ser también de los extranjeros gracias a la Ley. Es sólo ahora, con el segundo inciso, cuando se establece la excepción a la inclusión en la categoría de los derechos susceptibles de extensión a extranjeros de algunas de las modalidades del derecho de participación.

Su correcto entendimiento, en definitiva, sería el siguiente: «salvo lo que (...) pueda disponerse (...) para las elecciones municipales», los derechos del art. 23 CE están en el grupo de los que, siendo solo de los españoles en virtud de la Constitución, pueden extenderse a los extranjeros en virtud de la Ley o el Tratado. Ahora bien, ¿qué sentido cabría, entonces, dar a esa salvedad? Téngase en cuenta que, aunque no debamos tomarla como la «excepción de la excepción», su sentido tampoco podría limitarse en exclusiva a una habilitación para que mediante Ley o Tratado se pudiera extender a los extranjeros el sufragio local, pues ese cometido vendría ya cumplido por la previsión genérica en el mismo sentido del art. 13.1 CE.

Uno de los posibles sentidos alternativos de la salvedad estipulada por el segundo inciso del art. 13.2 CE sería entender que, una vez que el legislador hubiera extendido a los no españoles el derecho de sufragio en las elecciones locales, este derecho debería considerarse como puesto por la propia Constitución, gozando pues del estatus y las garantías que la simple atribución legal no podría darle. Otra posibilidad sería entender que la función que cumple sería tan sólo añadir la exigencia de que la Ley o el Tratado que, en su caso, llevara a cabo esa extensión, deberían respetar los criterios de reciprocidad que sólo ahora se mencionan; exigir la observancia de esos criterios sería, entonces, la única razón de ser de esta disposición.

Este contenido específico del art. 13.2 CE sí es nuevo con respecto a lo establecido por el art. 13.1 CE, ya que éste no ordena que la reciprocidad sea una exigencia constitucional que haya que atender, con carácter general, para atribuir a los extranjeros derechos constitucionales propios de los españoles. Sólo ahora, gracias a lo dispuesto por el art. 13.2 CE, la reciprocidad se erige en un requisito de obligada observancia por la Ley o el Tratado cuando el derecho que mediante ellos se decide atribuirles es el de sufragio en las elecciones locales.

En definitiva, las consecuencias de esta posible interpretación del art. 13 CE para la cuestión que aquí se suscita, la posible extensión a los extranjeros del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas, pueden resumirse del siguiente modo: en primer lugar, este derecho sería, *ope constitutione*, un derecho «exclusivo»

de los españoles, pues el art. 13.2 CE en su primer inciso obliga a interpretar en este sentido la titularidad que el art. 23.1 CE atribuye a «los ciudadanos»; en segundo lugar, el art. 13.1 CE establece una habilitación para que, mediante la Ley, o mediante el ejercicio del *ius contrahendi* del Estado, se atribuyan cualesquiera derecho constitucional de titularidad propia de los españoles, también éste, a los no nacionales; y, en tercer lugar, si se decide llevar a cabo esa atribución, no será constitucionalmente exigible atender unos criterios de reciprocidad que el art. 13.2 CE impone sólo para el caso de que se les atribuya el derecho de sufragio en las elecciones locales, si bien la acción del legislador impediría atribuir al sufragio autonómico de los extranjeros el estatus de un derecho fundamental constitucional.

#### *2.4. ¿Y la voluntad del constituyente? Las paradojas (evitables) de la interpretación alternativa*

Hay un presupuesto previo a toda esta construcción del art. 13 CE que, vistas ya sus consecuencias, conviene ahora poner de relieve: que la cuestión que analizamos, la posibilidad constitucional de extender a los extranjeros la titularidad del sufragio en las elecciones autonómicas, no puede responderse indagando en cuál era la voluntad del constituyente sobre este punto. No se trata sólo (y ya de por sí debe considerarse un dato relevante) de que la Constitución se aprobara en un momento en el que nuestro país era aún un país de emigración y no de inmigración, y que, ni por asomo, el constituyente pudo imaginar la ingente cantidad de extranjeros que iban a residir y trabajar en España. Se trata, además, de que esa voluntad difícilmente podía existir, dado que, en la arquitectura constitucional, las elecciones autonómicas no eran una exigencia constitucional cuya generalización pudiera preverse.

En efecto, tan sólo el art. 152 CE contiene una previsión sobre determinados Estatutos, los aprobados por la vía prevista en el artículo anterior, en los que la organización institucional autonómica se debería basar en una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal. Ni la generalización de estas asambleas ni la consecuente generalización de las correspondientes elecciones eran previsibles en la lógica del constituyente.

Y es que es muy importante poner de relieve que el razonamiento jurídico que ahora ensayamos, como cualquier otro encaminado a discernir si la Constitución permite o no que los extranjeros puedan ejercer el derecho de sufragio en las elecciones autonómicas, es necesariamente una indagación sobre la *voluntas legis* constitucional, no sobre la *voluntas legislatorem* del constituyente. Un ejercicio de interpretación mediante el cual analizamos de qué modo una nueva construcción normativa del art. 13 CE puede proporcionar una solución jurídicamente adecuada, es decir, sistemáticamente conforme con el resto de la arquitectura constitucional, a un problema que, imprevisto por el constituyente, debe tener sin embargo una determinada respuesta desde la Constitución.

En todo caso, el argumento de que esta interpretación del art. 13 CE se compadece en escasa medida con la voluntad del constituyente puede también ser reformulado en función de lo que se acaba de decir: si se leen los debates sobre esta disposición, se hace claro que los constituyentes están pensando sólo en dos tipos de elecciones: las generales y las municipales. La voluntad de que estas últimas sean *las únicas* en las que puedan votar los extranjeros debe entenderse en este contexto: la intención del constituyente

era impedir que los extranjeros pudieran votar en las elecciones generales, y *por esta razón* se incorpora una cláusula al art. 13 CE para permitirlo en el resto de los procesos electorales que en ese momento se tenían en cuenta: es decir, en los comicios locales. En ningún momento del debate constituyente fueron mencionadas otras elecciones.

Es cierto que el resultado de esta construcción del art. 13.2 CE no deja de ser, en cierto modo, paradójico: frente a la documentada voluntad del constituyente de impedir, mediante el art. 13 CE, que los extranjeros pudieran ejercer en nuestro país el derecho de sufragio, admitiendo que esto sólo pudiera llegar a ocurrir, bajo ciertas condiciones, en las elecciones locales, el resultado ahora es sustancialmente distinto: esta disposición no podría alcanzar en absoluto los objetivos que le marcó el constituyente, salvo, de manera parcial, en el caso de las elecciones locales, que sería paradójicamente el único en el que el legislador encontraría algún límite (el de la reciprocidad) a su eventual voluntad de atribuir el sufragio a los no nacionales. Frente a la voluntad del constituyente (impedirlo en todo caso, salvo, con condiciones, en las locales), se erigiría ahora, independizándose de la anterior, la voluntad de esta disposición constitucional (permitirlo en otras elecciones sin restricciones y sólo con algunas de ellas en las locales).

Para resolver esta paradoja y poder seguir manteniendo la hipótesis de que, con todo, el art. 13 CE permite que mediante Tratado o Ley no sólo se extienda el derecho de sufragio en las elecciones autonómicas a los extranjeros, sino que además ello se haga sin la exigencia de reciprocidad que rige para extenderles el derecho de sufragio en las elecciones locales, habría que dar una adecuada respuesta a otros dos interrogantes: en primer lugar, qué justificación constitucional puede encontrarse para limitar con criterios de reciprocidad sólo la extensión del sufragio en las elecciones locales; en segundo lugar, en qué medida esta construcción del art. 13 CE podría afectar también a lo que el constituyente sin duda dispuso —en el sentido que se acaba de apuntar— sobre las elecciones generales.

A primera vista, podría parecer carente de toda justificación que el art. 13 CE exigiera «atender a criterios de reciprocidad» sólo para el caso de la extensión a los extranjeros del derecho de sufragio en las elecciones locales, mientras que en otros procesos electorales este requisito no sería exigible. La realidad, sin embargo, es que, si se acepta lo que se acaba de decir, el constituyente exigió la atención a esos criterios para las elecciones locales puesto que éstas eran las únicas para las que pensó en la posibilidad de que los extranjeros votaran. Así las cosas, es lícito preguntarse si, puesto que el constituyente exigió la reciprocidad para *todas* las elecciones en las que preveía que pudieran votar los extranjeros, en el caso de que ahora resultara posible que éstos votaran también en otras elecciones no previstas en ese momento, debería extenderse también a las mismas esta misma exigencia constitucional. En principio, ésta parece la conclusión más acertada, ya que la exigencia de reciprocidad no tiene su fundamento en la singularidad que pudieran presentar las elecciones locales, sino como contrapartida al hecho de que se conceda a no nacionales la posibilidad de votar. De modo que, desde este punto de vista, la extensión del derecho de voto a nuevos procesos electorales «arrastraría» para ese caso la exigencia de observar también este requisito, requisito que, por otra parte, como es obvio, siempre podría añadir de *motu proprio* el legislador.

Lo anterior no es incompatible, en todo caso, con un correcto entendimiento de lo que deba entenderse por «criterios de reciprocidad», para lo que los debates constituyentes sí pueden aportar, ahora,

alguna luz, y sobre la necesaria matización que su extensión a las elecciones autonómicas requiere, al ser éste un proceso electoral que puede no existir –ni tener equivalente en el que el requisito de reciprocidad pudiera residenciarse– en muchos Estados.

En segundo lugar, se encontraría la cuestión de hasta qué punto esta construcción del art. 13 CE implicaría que el legislador podría también disponer libremente de la extensión del derecho de sufragio para los no nacionales en las elecciones generales, contradiciendo de este modo la esta vez indubitable voluntad del constituyente de que estas elecciones fueran inmunes a esa posibilidad. Pues bien, habría dos posibles vías para salvar a la vez la construcción propuesta del art. 13 CE y la exigencia de una reforma de la Constitución para que los extranjeros pudieran votar en las elecciones generales: la primera giraría en torno a la tesis de que, con la misma claridad con la que cabe afirmar que las elecciones autonómicas no fueron consideradas por el constituyente a la hora de redactar esta disposición constitucional, puede decirse que las generales sí fueron tomadas en cuenta. De manera que la excepción hecha con respecto a las elecciones locales habría que entenderla, en todo caso, como única en relación con las generales, para las que el art. 13 CE no podría abrir la puerta de la extensión de derechos.

La segunda vía sería, reconociendo que la interpretación aquí propuesta permitiría llegar a la conclusión de que el art. 13 CE ni impide la extensión del sufragio a los extranjeros a cualesquiera proceso electoral, erigir como obstáculo insalvable para que esa extensión incluya a las elecciones generales otras disposiciones constitucionales con las que aquél tiene necesariamente que armonizarse, particularmente lo dispuesto por los arts. 1.2 CE, que establece que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» y 66.1 CE que dispone que «las Cortes generales representan al pueblo español (...)». La soberanía, pues, sería el muro infranqueable, salvo reforma constitucional, para que los no españoles pudieran votar en las elecciones generales. Un muro ausente en las elecciones autonómicas, ya que, como tiene dicho repetidas veces el TC, «autonomía no es soberanía».

### 3. Conclusiones

Es cierto que, en principio, el art. 13 de la Constitución solo prevé la posibilidad de que los extranjeros voten en las elecciones locales. Y que, probablemente, esa previsión supone un obstáculo para que el sufragio se extienda a otras elecciones, como las autonómicas, que no se encuentran mencionadas en esa disposición constitucional, aunque, como se ha visto, pueden ensayarse alternativas a la interpretación mayoritaria (cuya consolidación doctrinal y jurisprudencial no ha impedido, por cierto, que una determinada categoría de extranjeros –los residentes comunitarios– puedan ser pacíficamente titulares del derecho al sufragio en otras elecciones que tampoco están mencionadas en el art. 13 CE, sino sólo en la Ley y los Tratados: las del Parlamento Europeo).

Ahora bien, cuando el debate sobre la posibilidad de que los inmigrantes que viven en España puedan también votar aquí, un debate que ya está presente en la sociedad, se encuentre en un grado de maduración suficiente como para entrar de veras en la agenda política, uno de los aspectos que probablemente



afiorará a la superficie sea la cuestión territorial. De hecho, países cercanos a nosotros, particularmente Italia, ejemplifican las ventajas e inconvenientes de territorializar los derechos de participación política como fórmula de integración de inmigrantes.

En ese contexto, mediando reforma constitucional o sin ella, lo cierto es que la cuestión de la extensión a los extranjeros del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas supondrá abrir un debate para el que algunos de los Estatutos reformados recientemente, particularmente el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, sientan nuevos principios, competencias y derechos que no podrán dejar de tenerse en cuenta.

### 3.1. Referencias

I. La alusión hecha en el texto a que la inmigración comunitaria tiene unas características propias en Andalucía puede comprobarse en Mayte ECHEZARRETA FERRER (ed.) (2005) *El Lugar Europeo de Retiro. Indicadores de Excelencia para administrar la gerontoinmigración de ciudadanos de la Unión Europea en los municipios españoles*, Granada, Comares. En relación con las competencias de las CCAA citadas en este epígrafe, puede consultarse Francisco BALAGUER CALLEJÓN (ed.) (2006) *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, particularmente las voces «Instituciones de Autogobierno» (Rafael NARANJO DE LA CRUZ), pp.157-175 y «Consultas Populares» (Ángel RODRÍGUEZ), pp. 857-868. Sobre las nuevas competencias autonómicas en materia de inmigración, véase, además, José Antonio MONTILLA MARTOS y Camino VIDAL FUEYO (2007) *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC, así como Irene BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ «Facultades competenciales y funciones de las Comunidades Autónomas en inmigración: un análisis desde las estrategias fijadas por la Unión Europea» en prensa en *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 9 (2008).

II. El análisis del art. 13 CE que en el texto se califica de interpretación mayoritaria puede verse en Elisa PÉREZ VERA y Paloma ABARCA JUNCO (1997) «Artículo 13. Extranjería», en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.) (1997) *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, 2ª edición, Vol. II, pp. 185-209. De ahí proviene la expresión «excepción de la excepción» aplicada al segundo inciso del art. 13.2 CE. La tesis central se encuentra, en buena medida, recogida en la jurisprudencia del TC desde la STC 115/1987. El análisis «alternativo» propuesto en el texto se inspira (aunque llegando a conclusiones propias) en el de Camino VIDAL FUEYO (2007) «Nuevas variables a tener en cuenta en el diseño del estatuto jurídico de los inmigrantes» *Revista General de Derecho Constitucional* 3, en línea en [www.iustel.com](http://www.iustel.com). A ese trabajo pertenece también la cita textual que aparece en este epígrafe. En cuanto al debate territorial italiano sobre los derechos de participación de los extranjeros en los estatutos regionales y locales, puede consultarse la ponencia presentada por Fulco LANCHESTER al Seminario Internacional *Participación Política e Integración de los Inmigrantes: presente y futuro del voto extranjero en Europa*, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga el 26 de octubre de 2007, bajo el título «Ley Electoral italiana y derecho de sufragio de los extranjeros», inédito, consultado por cortesía del autor.

III. Finalmente, hay que dar cuenta de que, entregado ya el manuscrito de este trabajo, se han producido tres importantes sentencias del Tribunal Constitucional cuya doctrina necesariamente influirá, en un sentido o en otro, en todo lo que aquí se ha dicho, particularmente en el ensayo de una interpretación alternativa del art. 13 CE. Dos de estas sentencias versan sobre los derechos fundamentales de los extranjeros, ambas resolviendo sendos recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la LO 4/2000 (reformada por la LO 8/2000), sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, interpuestos respectivamente por el Parlamento de Navarra (STC 236/2007, de 7 de noviembre) y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (STC de 19 de diciembre de 2007, en el momento de escribir estas líneas aún sin numeración oficial). La tercera sentencia es, a su vez, la primera que enjuicia directamente las Declaraciones de Derechos de los Estatutos de Autonomía, la STC de 12 de diciembre de 2007 (aún sin numeración oficial), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.