

Santaolaya, Pablo y Díaz Crego, María:
El sufragio de los extranjeros
Un Estudio de Derecho Comparado
Centro de estudios Políticos y Constitucionales,
Madrid, 2008, 128 pp.

El presente Estudio “El sufragio de los extranjeros. Un Estudio de Derecho Comparado” realizado por Pablo Santaolaya y María Díaz Crego, recientemente publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales es oportuno en el tiempo debido a la existencia de una corriente política que pretende posibilitar el acceso al sufragio de los extranjeros no comunitarios en todos los procesos electorales de nuestro país. Resulta además destacable el esfuerzo de investigación que encierra debido a la dificultad de obtención de información en determinados países y la fiabilidad de algunas de las fuentes de Internet que se tuvieron que manejar en su confección. Pero además su presentación sintética lo rebela como extremadamente útil para aquellos que deseen conocer la situación del voto extranjero en el panorama comparado. Se analizan un total de 67 países acompañándose el estudio de la exposición del marco internacional existente en virtud de los diferentes acuerdos y de manera concreta poniendo énfasis en los países de la Unión Europea.

Se inicia el libro con una introducción donde se expone una aproximación a los conceptos de nacionalidad y ciudadanía y una reflexión sobre el dictado del artículo 13.2 de la Constitución Española que se inserta en la tradición liberal que diferencia hombre y ciudadano y la cláusula de reciprocidad, que se cataloga por los autores, de atípica en atención al derecho comparado. La articulación de esa reciprocidad se realiza según los dictados del artículo 176 de la LOREG en los términos de un Tratado que consideran los autores un problema más aparente que real, alegando como argumento que la articulación de la posibilidad del voto de los noruegos en procesos electorales locales en España se realizó a través de un Canje de Notas, a lo que hay que añadir que se

★ Letrada de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados.

trata en todo caso, a pesar de su aparente simplicidad, de un Tratado Internacional en toda regla.

Del estudio de los diferentes países se extrae una clasificación que diferencia entre los países con mayor grado de participación de los extranjeros en todos los procesos electorales, entre los que se encontrarían Irlanda y Gran Bretaña. Aquellos países que permiten la participación de los extranjeros con condiciones en las elecciones locales, el grupo más nutrido y en el que se encuentran países como Suecia, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, etc.... Dentro de este grupo se hallarían también aquellos países que introducen una cláusula de reciprocidad que articulan en sus legislaciones en mayor o menor grado y entre los que estarían Portugal, España y la República Checa.

Por último, un grupo de países que reservan a los nacionales la participación en todos los procesos electorales entre los que se encuentran países como Alemania o Austria.

Realizan los autores, un recorrido por la legislación internacional diferenciando entre el marco de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa y de la Unión Europea.

Lo más destacable de este marco internacional que relatan lo constituye el Convenio Europeo sobre participación de los extranjeros en la vida política y social, que en su artículo 6.1 establece que cada Estado parte se compromete a reconocer el derecho de los extranjeros con residencia legal y habitual durante cinco años a ser electores y elegibles en las elecciones locales con los mismos requisitos exigidos a los nacionales. Esta declaración se modula en un sentido estricto en el apartado segundo del mismo artículo al indicar, que este reconocimiento puede limitarse al sufragio activo o en un sentido amplio reduciendo el período de residencia exigido.

Otro de los documentos destacables que recoge es la Resolución 1459 del año 2005 del Consejo de Europa sobre Abolición de las restricciones al derecho de voto que culmina en una serie de recomendaciones iniciadas en 1977 en pro de aumentar los derechos de los extranjeros en los procesos electorales con carácter municipal.

La Unión Europea por su parte, como nos indican los autores, desde un punto de vista normativo se ha referido exclusivamente al derecho de los nacionales en los diferentes Estados Miembros en los artículos 19 del TCE y 40 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, pero diversas resoluciones del Parlamento Europeo de los años 2000 a 2006 inciden en la posible extensión del derecho de sufragio de los extranjeros a nivel local.

Desde el punto de vista de la actividad internacional, los tratados internacionales firmados por España para materializar la reciprocidad, los concretan los autores en la firma del Canje de Notas con Noruega, de plena vigencia, el Tratado General de Cooperación y Amistad de 19 de Octubre de 1990 firmado con Chile y que ha sido articulado por este país pero no por España. Así como la posibilidad que se deriva de los acuerdos con Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela pero que no obstante son mera potencialidad al no haberse establecido nunca los acuerdos complementarios necesarios que posibiliten su realización.

En este punto es necesario advertir nuevamente una cuestión en la que inciden los autores; ésta es que respecto a la firma con Noruega, cuya forma fue la del Canje de Notas, no desvirtúa en ningún caso su condición de Tratado Internacional y la aparente simplicidad que encierra el nombre no le resta ni un ápice de su naturaleza, como pudiera entenderse de una lectura poco reflexiva.

La tercera parte del libro se centra en la exposición del profundo estudio de derecho comparado que se ha realizado.

En la obra se exponen de manera detallada las diferentes regulaciones que se contienen en las constituciones y o normativa electoral de cada uno de los países referidos por lo que en el marco del comentario de esta obra, nos limitaremos a exponer la agrupación que realizan los autores y a destacar los requisitos más importantes cuya información podrá ser ampliada con una lectura, por otro lado, muy recomendable, para quienes deseen participar en el debate de ideas sobre la extensión del sufragio a extranjeros en los diferentes procesos electorales o bien para conocer desde un punto de vista técnico el estado de la cuestión en el ámbito comparado.

Dentro de este estudio se vuelve a utilizar la tricotomía de la introducción que diferencia entre países que permiten el ejercicio del derecho del sufragio a determinados colectivos de extranjeros en todo tipo de elecciones, los países que autorizan el sufragio a los extranjeros exclusivamente en procesos locales y por último la categoría más restrictiva de aquellos países que lo reservan a nacionales. Como ya apuntábamos, se incide especialmente en el estudio de los países que apelan a la reciprocidad como mecanismo de implantación, es decir, Portugal y la República Checa que comparten el modelo español.

Dentro de los países que poseen el nivel más alto de permisividad del sufragio extranjero se encuentran Gran Bretaña e Irlanda. Gran Bretaña posee un mecanismo basado en la posibilidad de sufragio para todos los ciudadanos de la Commonwealth y de Irlanda recogido en la Representation of the People Act del año 2000 y su Ley de Gobierno Local que admite en el artículo 79 la posibilidad del sufragio activo y pasivo en los casos de residencia previa en el país por doce meses.

Irlanda reserva el voto en las elecciones presidenciales, a excepción de los ciudadanos británicos, y en los referendos a sus nacionales pero admite para todos los extranjeros residentes la posibilidad de sufragio en las elecciones locales.

El grupo más numeroso lo constituyen países que autorizan la posibilidad de sufragio extranjero en las elecciones locales, es decir, el segundo de los grupos expuestos.

Así en Bélgica se admite la posibilidad de sufragio activo, no pasivo, y con un período de residencia legal, ininterrumpida y previa de cinco años y con una declaración de cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes.

En Dinamarca, al igual que en Irlanda, la reserva a las elecciones parlamentarias se levanta por una cláusula de reciprocidad para los islandeses.

Eslovaquia por su parte, admite esta posibilidad a extranjeros en elecciones locales y regionales a los residentes con tarjeta expedida por las autoridades y que residan permanentemente en el país y específicamente en el municipio o región donde quieren ejercer su derecho a voto.

Eslovenia concede sufragio activo y pasivo en las municipales, pero reservando la posibilidad de ser elegido alcalde a los nacionales.

En Estonia y en Finlandia se admite el sufragio para los extranjeros residentes con un período de residencia de tres años mínimo en Estonia y de dos en Finlandia. Suecia por su parte exige también tres y Holanda requiere cinco.

En el caso de Hungría no se exige un período de residencia concreto pero se impide a los ciudadanos no comunitarios la posibilidad del sufragio pasivo. Lo mismo sucede en el caso de Luxemburgo que exige además un período de residencia previa de cinco años.

Dentro de este apartado del libro, se dedica un estudio, como decíamos en líneas anteriores, a la reciprocidad.

En el caso de Portugal arranca esta posibilidad del artículo 15 de su constitución que los autores marcan como antecedente del sentido del artículo 13.2 de nuestro texto constitucional, pero que ha sido articulado plenamente en el país luso y así a través de la Ley Orgánica 1/ 2001 de 14 de Agosto, en su artículo segundo se establece el derecho de sufragio activo además de para los portugueses y ciudadanos de la Unión Europea, para los ciudadanos de países con lengua oficial portuguesa y con un período de residencia legal de dos años y siempre bajo la condición de la reciprocidad.

Pero incluso se extiende este derecho a otros ciudadanos con residencia legal, en este caso de tres años, siempre que esa misma posibilidad se conceda a los portugueses residentes en esos terceros países.

El Diario de la República será el encargado de publicar el listado de países con reciprocidad antes de cada proceso electoral.

En la República Checa, el otro de los países que acogen el concepto de reciprocidad como parámetro, se articula en términos similares a la regulación española, exigiéndose un Tratado Internacional que la certifique.

Dentro de los países que reservan el derecho a los nacionales, nos encontramos con muchos de los países de nuestro entorno y especialmente del ámbito de la Unión Europea, por lo que obviamente en este caso, la reserva a nacionales ha de salvarse con la extensión a los comunitarios residentes, consecuencia de la propia ciudadanía europea.

Es el supuesto de Alemania y de Austria. En este caso hay que destacar que los autores indican que existió una ley del año 2002 del Estado Federado de Viena que acordó reconocer el derecho de sufragio a los extranjeros y que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional Federal en el año 2004.

En la misma línea restrictiva se encuentran Bulgaria, Chipre, Francia e Italia, donde también existió un tímido intento frustrado de ampliación en las regiones de la Toscana y la Emilia Romana.

En igual sentido se manifiestan las legislaciones de Letonia, Malta, Polonia y Rumania.

Esta lista se amplía sustancialmente en el cuarto de los apartados de la obra donde se realiza un estudio de la reciprocidad posible y se mencionan países que reservan el derecho de voto a los nacionales. Pero es necesario advertir que

además no en todos los casos provendría de la imposibilidad jurídica sino también, de la falta de condiciones democráticas en el país que permitiesen hablar con propiedad de reciprocidad.

Entre ellos clasifican los autores tres grupos. Un primero de países iberoamericanos entre los que se encontrarían Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

El segundo de los grupos lo constituirían los países no comunitarios que integrarían Lienchstein, Rusia y Ucrania. El tercer y último grupo, muy numeroso, bajo el epígrafe de otros países comprende a Argelia, China, Estados Unidos, Filipinas, Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, India, Mali, Marruecos, Mauritania, Nigeria, Pakistán y Senegal.

Por lo tanto concretan los autores en este último apartado previo a las conclusiones, sobre los países con los que podría establecerse esa reciprocidad que en el ámbito de Iberoamérica se circunscribe exclusivamente a Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Asimismo habría que incluir a Argentina a la que los autores dedican unas líneas diferentes por la complejidad que podría suponer su articulación al tratarse de un estado federal e incluyen también a Brasil y a Puerto Rico donde necesariamente debería ser tenida en cuenta la relación especial que poseen con un tercer país.

Las posibilidades de reciprocidad de países europeos no comunitarios se concreta en Noruega, articulada ya, Islandia y Suiza para la que es necesario hacer las mismas consideraciones que Argentina por su dificultad debido a su estructura federal.

Tras el pormenorizado estudio realizado por Santaolaya y Díaz Crego se enumeran a modo de tesis unas interesantes conclusiones.

Primeramente se destaca lo excepcional de la apertura del sufragio en elecciones presidenciales y parlamentarias y el amplio número de países que en consecuencia lo reservan a sus nacionales.

En segundo lugar la progresiva ampliación de modalidades de sufragio activo, pasivo o ambos en procesos electorales municipales.

Se resalta igualmente la peculiaridad de la regulación española de la exigencia de la reciprocidad que se posibilitaría principalmente con países iberoamericanos aunque existen mucha divergencias en las condiciones de ejercicio, tales como períodos de residencia exigidos, por lo tanto, en todo caso, sería la Ley Orgánica del Régimen Electoral General quien habría de concretar las circunstancias de esa reciprocidad.

En todo caso estaría limitada a juicio de los autores, por la imposibilidad clara con aquellos países que no fuesen suficientemente democráticos o que mantuviesen una identificación absoluta entre ciudadanía y nacionalidad.

En opinión de los autores se trata más de una cuestión de voluntad política que jurídica, lo que no deja de ser opinable y que por lo tanto sirve el debate.

Bienvenido sea este breve manual pero repleto de datos, con honda vocación técnica que alimenta el debate jurídico-político.