

En él, D. Alfonso Ortega realiza un análisis bien estructurado, coherente y completo de dichos matrimonios. Resultan de gran utilidad las Resoluciones comentadas de la Dirección General de Seguridad y Fe Pública, que, además, para mayor comprensión práctica, se transcriben en nota a pie de página. La idea de dejar esta materia para el final del trabajo es muy acertada, porque es una materia transversal al Derecho de extranjería y nacionalidad y, de otra forma, debería haberse incluido un epígrafe específico en cada uno de los capítulos correspondientes.

A todo lo anterior hay que añadir el carácter interactivo de la obra, que, en cada capítulo, anexa un vídeo en el que los autores no se limitan a efectuar una

simple lectura del mismo, sino que dan una extensa explicación (entre 30-45 minutos, según los casos) que completa lo que está plasmado por escrito en el capítulo correspondiente. Un esfuerzo extra para ellos que, sin duda, ha merecido la pena en vista de los resultados obtenidos.

En definitiva, un trabajo que resultará de gran ayuda tanto a los alumnos que estén cursando cualquiera de las asignaturas relacionadas con la materia en grado y posgrado, como al propio operador jurídico (incluidos, por supuesto, los docentes) ya que se abordan temas de indudable interés científico y práctico de una forma clara y detallada.

Mercedes SOTO MOYA
Universidad de Granada

ORTEGA GIMÉNEZ, Alfonso y HEREDIA SÁNCHEZ, Lerdys S. *El ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos extracomunitarios en España. Incidencia en la Administración Local*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, 96 pp.

Nos encontramos ante un libro no demasiado extenso (89 páginas) en el que, en primer lugar, los autores se presentan ampliamente poniendo de relieve sus correspondientes currículas, pasando posteriormente al tema de estudio en cuestión, cuál es el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos extracomunitarios en España y su incidencia en la Administración local.

La obra se divide en cinco capítulos, los cuales nos van llevando de una forma paulatina a que vislumbremos la importancia que tiene el Derecho al voto, como pilar fundamental para que el ciudadano extranjero alcance su plena integración en la sociedad de acogida, ya que es en el ámbito de la Administración Local donde fundamentalmente desarrolla su vida y donde se toman las decisiones que le afectan directamente. Así, en el Capítulo I, los autores nos ponen de manifiesto como ha aumentado la inmigración en nuestro país

en los últimos años, de manera que a día 1 de enero del año 2024 eran 6.481.502 los extranjeros que gozaban de autorización de residencia en vigor, constituyendo un 15% del total de la población en nuestro territorio. No obstante y, a pesar de ser el número de ciudadanos extranjeros tan elevado, únicamente tienen derecho al voto en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, los extranjeros comunitarios, a partir del tratado de Maastricht en 1992 y aquellos otros ciudadanos pertenecientes a Estados con los que España haya concertado un tratado (Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Trinidad y Tobago, Noruega, Nueva Zelanda y Perú, además del Canje de notas con la República Oriental de Paraguay) y con aquellos Estados con los que exista el principio de reciprocidad; es decir, aquellos países que permitan votar a los españoles que se encuentran en

su territorio en igualdad con sus nacionales (art. 13.2 de la Constitución española, a partir de ahora CE). De la lectura de este Capítulo se desprende que los autores se refieren únicamente al voto en las elecciones municipales de carácter activo; es decir, el derecho a elegir a sus representantes, pero no al pasivo, o sea el derecho a presentarse como elegible, el cual únicamente ostentan los ciudadanos de la UE. Recordemos que nuestra Constitución tuvo que ser reformada antes de la ratificación del tratado de Maastricht, ya que el art. 13.2 de la misma únicamente permitía el ejercicio del voto activo a los extranjeros en las elecciones municipales, pero no el derecho al voto pasivo, el cual sí que se reconocía en el tratado de Maastricht, lo cual impedía ratificar un convenio contrario a la letra de nuestra Norma Suprema; sin embargo, a lo largo del estudio se refieren indistintamente al derecho de sufragio, tanto activo, como pasivo. A partir de esta premisa, los autores analizan desde una perspectiva crítica, como se inserta el derecho al voto en las elecciones municipales por parte de los extranjeros no comunitarios, ya que estiman que existe una estrecha vinculación de éstos con el funcionamiento de la administración Local, centrándose en la provincia de Alicante, al ser éste el territorio que ocupa el tercer lugar en cuanto a residencia de inmigrantes empadronados. Para ello y, en los capítulos que prosiguen proponen nuevas líneas de comprensión del art. 13.2 de la CE.

El Capítulo II se conecta al derecho al voto como medio de integración social de los extranjeros en España y su función como soporte necesario para el funcionamiento de la Administración Local. En primer lugar, los autores se refieren a este Derecho como el modo idóneo de integración social de los extranjeros, los cuales, a través del mismo, tendrán la oportunidad de ejercer su derecho de participación pública consagrado en el art. 6 de la Ley de Extranjería; sin em-

bargo, ponen de relieve, como este derecho, que supone la piedra fundamental para la construcción de una sociedad democrática, ha sido una de las promesas incumplidas del Estado Español, el cual ha obviado el reconocimiento de los derechos políticos básicos a los extranjeros, a tenor del principio de soberanía nacional, aun cuando el derecho al voto de los extranjeros ha constituido un elemento más en las campañas electorales dirigidas a la captación de votos. Entiendo que lógicamente dicha captación iría dirigida a los votantes que están a favor de la integración de los extranjeros en nuestra sociedad, ya que en la actualidad estamos siendo testigos de como el tratamiento del fenómeno de la inmigración y su aceptación o no constituye uno de los puntos básicos de los programas electorales para la atracción de votos.

A continuación, analizan de una forma breve los tres ámbitos de actuación del legislador en esta materia: el de reciprocidad, la actuación en clave de ciudadanía y las condiciones impuestas al ejercicio de este derecho y sus diferencias con las que tienen los nacionales. En relación con la primera cuestión, es necesaria la intermediación de una ley o un tratado para que la misma sea efectiva, lo que puede dar lugar a un tratamiento desigual de los extranjeros dependiendo del país del que sean nacionales. Para evitar esta situación proponen como una posible solución la ratificación por parte de España del Convenio Europeo sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local de 1992; sin embargo dicha ratificación no soluciona en absoluto el problema, ya que la reciprocidad se ha erigido en un obstáculo para su ratificación, aunque dicho Convenio se aplique a los nacionales de los Estados que no son parte en el mismo, de forma que la discriminación entre extranjeros residentes en España seguiría siendo la misma, de manera que, ante esta situación, nuestro Estado ha optado por la utilización del

Convenio bilateral; sin embargo, a juicio de los autores, deducir que, sin la existencia de reciprocidad un extranjero no puede ejercitar el derecho al voto, es interpretar la CE de forma restrictiva, ya que ésta no anula otros principios constitucionales de mayor alcance, teniendo además en cuenta el momento en el que la misma se promulgó; es decir, cuando nuestros compatriotas salían al extranjero para buscar una vida mejor. Por este motivo se sitúan en la línea de la ratificación del Convenio antes mencionado, el cual describen de una forma resumida en las páginas 34 y 35. Respecto del segundo ámbito de actuación; es decir, la actuación en clave de ciudadanía por parte del legislador, la primera cuestión que los autores se plantean es la definición o el alcance del concepto de “ciudadanía” a la luz de la interpretación del art. 23, 1 en relación con el artículo 13.2 de la CE, concluyendo que el término ciudadano no es equivalente a nacional, sino que esta atribución puede ser también aplicada a los extranjeros y, ello con base en que en la profundización de una idea de democracia exige romper con unas estrictas exigencias para dar cabida a la intervención de los ciudadanos con independencia de su nacionalidad, ya que las mismas impiden que estas personas participen en la vida pública de la que son parte integrante y esencial. Respecto al periodo de residencia que el extranjero ha de cumplir para poder participar en la vida pública, los autores se alinean, con muy buen criterio, desde mi punto de vista, en que el mismo no ha de ser excesivamente largo, incluso se podría prever un plazo especialmente reducido para extranjeros con los que el Estado español haya mantenido vinculaciones históricas con sus Estados de procedencia o, excepcionalmente optar por la ausencia de plazo. Por último, el tercer aspecto de actuación del legislador en cuanto al reconocimiento del derecho al voto de los extranjeros de terceros estados, como el art. 23 de la CE se refiere a la titularidad

de un derecho y no a su régimen jurídico, indican, con buen criterio, que se echa en falta una remisión a la ley o los tratados internacionales respecto de los términos y condiciones para su ejercicio, ya que la atribución de los derechos políticos a los extranjeros se ha realizado fundamentalmente en relación con el derecho al voto, activo o pasivo, pero no en relación a otros derechos que también son parte de la ciudadanía y que están fuera del estudio que los autores están realizando.

El Capítulo III analiza el marco jurídico del derecho al voto de los extranjeros comenzando por el ámbito internacional y de la UE. El examen de las actuaciones de organizaciones internacionales como la ONU y el Consejo de Europa conduce a los autores a afirmar que las mismas no se han pronunciado sobre este derecho. Únicamente la UE en su Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos miembros de la Unión residentes en un Estado Miembro del que no sean nacionales hace referencia a la posibilidad del reconocimiento de este derecho con bastantes limitaciones. Es la Resolución del Parlamento Europeo sobre situación de los derechos fundamentales en la UE (2000/2231 (INI) la que recomienda a los Estados Miembros que amplíen el derecho al voto activo y pasivo a los extranjeros pertenecientes a terceros estados residentes en su territorio, al menos por un periodo de tres años, la cual se completa con la Resolución sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la UE 2006/2056 (INI). No obstante, resulta especialmente relevante la presentación por parte de la Comisión de la UE de una Comunicación sobre inmigración, integración y empleo (COM 2003/336), la cual indica que es deseable que los extranjeros se conviertan en ciudadanos a través de la adquisición de la nacionalidad del Estado de acogida, medida sobre la cual los autores no se pronuncian, pero que, desde nuestro

punto de vista resulta excesivamente pe-
liaguda, a tenor de los tiempos en los que
vivimos.

Con respecto al ordenamiento jurí-
dico español la condición para el recono-
cimiento de este derecho, como se viene
apuntando a lo largo de todo el trabajo,
es el de la reciprocidad. No obstante, los
autores señalan diversas cuestiones, in-
tentando dar soluciones a las mismas, en
el caso en el que se tomara la decisión por
parte de nuestro legislador de extender
este derecho a los extranjeros extracomu-
nitarios. El primer interrogante radica en
determinar qué tipo de norma se habría
de utilizar para ello, entendiendo que tan-
to la ley como los tratados internaciona-
les serían cauces adecuados para ello; sin
embargo, aunque nuestro legislador haya
optado por el tratado, los autores entien-
den que la ley sería un mecanismo mucho
más útil y eficaz, en tanto en cuanto se-
ría innecesaria la búsqueda de soluciones
estatales concurrentes. No obstante, esta
afirmación requiere de algunas matiza-
ciones, las cuales son objeto de análisis
por los autores a través de las siguientes
cuestiones; en la primera de ellas se pre-
guntan si el derecho de sufragio debe re-
conocerse sólo en virtud del principio de
reciprocidad. Básicamente admiten que
la respuesta es afirmativa, de manera que
si no se reconoce este derecho a través de
un tratado podría ser la ley la que lo hicie-
ra con algunos matices que beneficiaran
al extranjero de un tercer estado, como
el establecimiento de unos requisitos co-
munes para todos los extranjeros, la atri-
bución del control de la reciprocidad al
Gobierno y, en caso de estados federados,
observar como cada circunscripción terri-
torial otorga este derecho a los españoles,
etc. En segundo lugar, si la extensión del
derecho de sufragio tendría que limitarse
al sufragio activo, o también extenderse
al pasivo, entendiendo los autores que,
como regla general, debería limitarse al
activo. Por último, la cuestión se plantea
en relación con los requisitos que habrán

de exigírseles a los extranjeros para que
puedan ejercitar el derecho al sufragio, in-
dicando que es primordial que su conce-
sión se otorgue a los extranjeros que sean
residentes legales, debiendo de caracte-
rizarse esta residencia por su estabilidad.
No obstante, los autores no se pronuncian
por el tiempo mínimo que ha de tener di-
cha residencia, la cual, en nuestro país,
a tenor del convenio antes citado y de la
Ley de extranjería es de cinco años, sino
que se limitan a establecer un análisis
comparativo entre los requisitos que exi-
ge nuestro Estado a los extranjeros y los
requisitos que se exigen a los españoles en
otros países, sin llegar a ninguna conclu-
sión expresa. En relación con el derecho
al voto de los nacionales del Reino Unido
tras el Brexit el convenio realizado entre
estos dos países, celebrado en Madrid el
21 de enero de 2019, reconoce el derecho
de sufragio activo y pasivo de los británi-
cos que residan en España.

El Capítulo IV está dedicado a reali-
zar un somero análisis del derecho al voto
de ciudadanos extranjeros en el derecho
comparado. En primer lugar, examinan
los ordenamientos de los Estados Miem-
bros de la UE en los que sorprendente-
mente incluyen a Gran Bretaña, a pesar
de tener otro apartado que se refiere a
la configuración del derecho al voto de
los extranjeros en terceros estados. En el
primer caso nos indican que existen Es-
tados Miembros que permiten el derecho
de sufragio en las elecciones locales úni-
camente, otros Estados que exigen reci-
procidad para el ejercicio de este derecho
y por último Estados que reservan este
derecho únicamente a sus nacionales. En
el segundo caso señalan que existen paí-
ses que requieren la reciprocidad, otros
con los que no sería posible el acuerdo
de reciprocidad y por último países con
los que sería muy difícil la ratificación de
acuerdos de reciprocidad.

Para finalizar, en el Capítulo V ana-
lizan el estado de la cuestión en la ac-

tualidad y las condiciones que serían necesarias para que el derecho al voto se extendiera a los ciudadanos extracomunitarios en las elecciones municipales en España. Los autores nos vuelven a indicar que nuestro legislador ha preferido el Convenio a la ley para establecer el derecho al voto de los extranjeros a través del principio de reciprocidad, lo cual consideran que no es acertado debido a la casuística que esto genera; sin embargo analizando los datos del Instituto Nacional de Estadística, a través de la Oficina del Censo Electoral, se deduce que del número de extranjeros que podrían haber ejercido su derecho al voto en las elecciones locales de 2011 (350.000 extracomunitarios), solo lo hicieron 51.216, cuestionándose al respecto el porqué de esta baja participación. Los motivos, según los autores, son diversos y pueden resumirse en los siguientes. En primer lugar, en el ámbito de la UE solamente 16 Estados reconocen el derecho al voto de los extranjeros. En segundo término, existe una defectuosa información sobre las condiciones materiales y formales necesarias para ejercitar el derecho de sufragio activo, a pesar de las cartas personalizadas enviadas en las elecciones del 2011 a los ciudadanos comunitarios y extracomunitarios por la Oficina del Censo Electoral. El tercer motivo se centra en los factores socioeconómicos endógenos y exógenos, adquiriendo un especial relieve los factores de carácter socioeconómico, de forma tal que, la integración de los colectivos en la sociedad de acogida constituye un factor endógeno de primer orden y, por otro lado, las crisis económicas y las políticas sobre inmigración, se presentan como elemento exógeno que afecta directamente a estos ciudadanos.

El estudio finaliza con seis conclusiones que recogen de forma sucinta el desarrollo del trabajo, las cuales podemos resumir del siguiente modo: 1.— La extensión del derecho al voto de los extranjeros residentes legales es un ladrillo

más en el muro de la integración. 2.— Se reconoce de forma limitada el derecho al voto de los ciudadanos extracomunitarios en las elecciones municipales. 3.— Es necesario buscar un consenso social, político y parlamentario, a fin de avanzar en la extensión de este derecho. 4.— El reconocimiento del derecho al voto a los ciudadanos extracomunitarios en las elecciones municipales requiere una reforma legislativa. 5.— La nacionalidad no debe ser el criterio que guíe el derecho al voto, sino que ha de ser el de la residencia.

En definitiva, a través del estudio objeto de nuestro análisis, los autores tratan de poner de relieve la importancia que el derecho al sufragio en las elecciones municipales (en unos casos activo y, en otros pasivos) adquiere en la integración del inmigrante, comunitario, en unas ocasiones y extracomunitario en la mayoría de los supuestos, para su integración en la sociedad de acogida. A la luz del análisis de la CE (art. 23.1 y 13.2) nos indican como el ordenamiento español ha optado por el principio de reciprocidad para consagrar este derecho, a través de tratados internacionales con los países de los cuales provienen los extranjeros, estimando al respecto que la ley sería un instrumento mucho más útil, en tanto en cuanto no recogería sistemas del ejercicio de este derecho de una forma particularizada, atendiendo al caso concreto, sino que el otorgamiento de este derecho al extranjero sería mucho más uniforme. No obstante, la reivindicación de los autores por el reconocimiento de este derecho a los extranjeros y de las medidas que se podrían considerar al respecto para su puesta en práctica, los mismos nos indican, no sin cierta preocupación, que la participación de los extranjeros que podían ejercer su derecho al voto en las elecciones locales de 2011 fue significativamente muy baja.

M^a Dolores ADAM MUÑOZ
Universidad de Córdoba