

**I.**  
**ESTUDIOS**



**LOS TRATADOS DE RECIPROCIDAD  
PARA LA ATRIBUCIÓN DEL  
DERECHO DE SUFRAGIO  
LOCAL A LOS EXTRANJEROS.  
ANÁLISIS HISTÓRICO, CRÍTICO Y  
PROPOSITIVO**

LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

## SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN. II.- EL DERECHO COMPARADO COMO ELEMENTO DE REFERENCIA PARA LA POLÍTICA DE TRATADOS. III.- LOS TRATADOS SUSCRITOS Y LOS QUE NO SE HAN PODIDO CULMINAR. III.1. Los tratados suscritos. III.2. Los tratados que quedaron en el camino. IV.- EXAMEN DE CONJUNTO DE LOS TRATADOS. IV.1.- Aspectos formales. IV.2.- Aspectos materiales. V.- CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN DE LOS TRATADOS. VI.- NOTA CRÍTICA FINAL. VII.- BIBLIOGRAFÍA CITADA

Fecha recepción: 10.07.2024  
Fecha aceptación: 21.01.2025

# LOS TRATADOS DE RECIPROCIDAD PARA LA ATRIBUCIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO LOCAL A LOS EXTRANJEROS. ANÁLISIS HISTÓRICO, CRÍTICO Y PROPOSITIVO

LUIS GÁLVEZ MUÑOZ<sup>1</sup>

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

## I. INTRODUCCIÓN

La entrada de España en la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea, UE), hace ya casi cuatro décadas<sup>2</sup>, ha tenido, como en tantas materias, una incidencia extraordinaria en la configuración de la posición jurídica de los extranjeros residentes en España, pues el Derecho europeo ha supuesto, entre otras determinaciones relevantes en la materia, la creación de un régimen o estatuto jurídico específico para los nacionales de los países miembros, diferente del de los demás extranjeros, y que es muy próximo al de los españoles en muchos terrenos<sup>3</sup>. Ello quedó esbozado desde el mismo inicio, por ser consustancial a la esencia de esta organización, pero se ha ido fortaleciendo con el tiempo, siendo el hito más destacable el de la creación de la ciudadanía europea por el Tratado de la UE o Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Facultad de Derecho, Universidad de Murcia, C/Santo Cristo, 1, 30001, Murcia. Email: lgalvez@um.es. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1666-451X>

<sup>2</sup> La entrada de España en la Comunidad Económica Europea se produjo el 1 de enero de 1986, en virtud del Tratado de Adhesión de 12 de junio de 1985.

<sup>3</sup> Vid. Rodríguez Mateos, P., Jiménez Blanco, P., y Espiniella Menéndez, A. (2017). *Régimen jurídico de los extranjeros y de los ciudadanos de la UE*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters.

<sup>4</sup> Artículo G.C del Tratado de la UE, que modificó el entonces llamado Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y a partir de ese momento de la Comunidad Europea. Hoy se encuentra en la Segunda Parte del Tratado de Funcionamiento de la UE, y en el Capítulo V de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Esta diferencia regulatoria se ha reflejado de manera destacada en el derecho de sufragio (activo y pasivo) en las elecciones locales, tras atribuir el Tratado de la UE este derecho a los ciudadanos europeos en el Estado miembro en el que residan sin ser nacionales del mismo -como uno de los más relevantes derechos de esta ciudadanía europea-, y dictar seguidamente el Consejo la correspondiente Directiva de desarrollo (la 94/80/CE)<sup>5</sup>. Poco después y en coherencia con ello, España reconoció y reguló, dentro del margen de actuación que le dejaba la Directiva, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales municipales españolas de los ciudadanos europeos no nacionales que residan en el país. Esto se hizo mediante la Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General [LOREG] para la transposición de la Directiva 94/80/CE, de Elecciones Municipales<sup>6</sup>, y de conformidad, como no podía ser de otra forma, con nuestro marco constitucional, pues el artículo 13.2 de la Constitución Española de 1978 (CE), aunque reserva, como regla, a los españoles el derecho de sufragio activo y pasivo -esta segunda faceta desde la reforma constitucional de 1992-, permite, por excepción, en las elecciones municipales, su atribución por tratado o ley a los extranjeros, y atendiendo a criterios de reciprocidad<sup>7</sup>.

Mientras tanto, la situación de los demás extranjeros que residen en España sigue donde estaba: los nacionales de terceros Estados dependen para el disfrute de este derecho exclusivamente de la política estatal de concertación de tratados. Como acabamos de señalar, de acuerdo con el artículo 13.2 CE, la vía convencional es, junto a la legislativa, una de las dos formas de proceder al reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales en España, respetando siempre la exigencia constitucional de hacerlo “atendiendo a criterios de reciprocidad”, pero, por decisión de la LOREG (arts. 176 y 177.1), el tratado es la única forma jurídica de hacerlo en el caso de este sector de extranjeros, al declinar hacerlo la propia LOREG y señalar específicamente esta otra vía para este colectivo. Ahora bien, es necesario precisar de inmediato que la libertad que se deja al poder contractual no es plena, pues la LOREG, interpretando de manera restrictiva la expresión constitucional citada sobre la reciprocidad, ciñe la vía contractual a los países que “permitan” el derecho de sufragio activo o pasivo, según se trate, en sus elecciones municipales a los españoles que allí residan<sup>8</sup>. La reciprocidad no se ha entendido, pues, como un *elemento de modu-*

<sup>5</sup> Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

<sup>6</sup> Artículos 176.1 y 177.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

<sup>7</sup> El artículo 13.2 CE tiene el siguiente tenor, tras la reforma constitucional de 1992, en cuyo examen no podemos detenernos: “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”.

<sup>8</sup> El artículo 176.1 LOREG establece que “gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles

lación del régimen de goce del derecho de sufragio que, en hipótesis, se atribuyera por la ley a los extranjeros en general, esto es, como criterio para especificar el ámbito y las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio de cada grupo nacional, sino, de forma muy distinta, y más exigente, como *condición bilateral* a cumplir en cada caso para proceder al mismo reconocimiento, es decir, como presupuesto específico para que los distintos extranjeros puedan disfrutar del derecho de sufragio<sup>9</sup>.

Y es de esta vía normativa, partiendo del marco constitucional y legislativo señalado, de la que vamos a ocuparnos en este trabajo, labor que pretendemos abordar con la profundidad que merece. A este fin se expone de inicio el estado general que presenta en la materia el Derecho Comparado, como punto de referencia para la apreciación de la reciprocidad y, por tanto, de la política convencional; tras ello, se da cuenta, consecutivamente, de los tratados suscritos y de los que no se han podido suscribir y por qué, se analiza el conjunto de convenios, tanto en sus aspectos formales, como en los materiales, y se realiza una caracterización general de su proceso de concertación; finalmente, se hace un balance crítico sobre este instrumento de atribución del derecho de sufragio y se apuntan posibles cambios a introducir en el ordenamiento para una mayor extensión -incluso plena- del derecho de sufragio de los extranjeros no comunitarios en las elecciones locales españolas.

## II. EL DERECHO COMPARADO COMO ELEMENTO DE REFERENCIA PARA LA POLÍTICA DE TRATADOS

El examen comparado de las legislaciones extranjeras permite advertir la existencia de una pluralidad de posiciones sobre el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros residentes en su territorio. Esta pluralidad se vertebra en torno a diversos factores: la modalidad de sufragio que se reconoce (activo y pasivo), el tipo de elecciones a que se extiende (generales, regionales, locales y europeas), los requisitos exigidos para conceder el derecho (determinado período de residencia, reciprocidad entre países, conocimiento del idioma, compromiso de fidelidad constitucional...) o el establecimiento de diferencias de trato según cual sea el país de origen de los distintos extranjeros (así, de países comunitarios o extracomunitarios).

No es nuestra intención en estas breves líneas dar cuenta de la posición de los distintos países en relación con el derecho de sufragio de los extranjeros, ni siquiera de los principales, como tampoco ofrecer una clasificación según los principales criterios

---

en dichas elecciones, en los términos de un tratado”; y el artículo 177.1 que “son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española... sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado”.

<sup>9</sup> Vid. Consejo de Estado. (2009). *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009, pp. 73-75.

de ordenación<sup>10</sup>. Sí parece oportuno, en cambio, realizar algunas indicaciones generales en la materia, que sirvan de mínima guía. Son las siguientes:

- No existe un solo país en el mundo en que se reconozca el derecho de sufragio a los extranjeros residentes en las mismas condiciones que a los nacionales. Lo más lejos que han llegado algunos países, la mayoría en Sudamérica (Chile, Ecuador, Uruguay)<sup>11</sup>, es a reconocer el derecho de sufragio activo, no el pasivo, en todo tipo de elecciones, cumpliendo determinado tiempo de residencia, entre otros requisitos.
- Cabe afirmar la existencia de una tendencia progresiva a favor del reconocimiento del derecho de sufragio activo en las elecciones locales. Es un movimiento que, con algunos antecedentes aislados en el siglo XIX<sup>12</sup> y comienzos del XX<sup>13</sup>, se pone en marcha propiamente en el último cuarto de este último siglo en los países nórdicos y se propaga enseguida por Europa, América del Sur y Oceanía. Algunos pocos países lo amplían también a las elecciones regionales<sup>14</sup>.
- Esta tendencia no se ha extendido con la misma fuerza, ni mucho menos, al derecho de sufragio pasivo, de tal forma que son muy pocos los países que reconocen a los extranjeros el derecho de elegibilidad en los cargos públicos representativos de carácter local. La mayoría de estos países pertenecen al espacio de la UE, aunque algunos de ellos limitan este reconocimiento a dicho espacio, es decir, a los Estados miembros de la Unión, como es el caso de Francia y Alemania.
- En conexión con esta última precisión hay que tener presente que son numerosos los Estados que diseñan su política normativa de atribución y ejercicio del derecho de sufragio a los extranjeros en función de su nacionalidad de procedencia. Así, algunos países vinculan el posible reconocimiento del derecho de sufragio a la reciprocidad de trato de sus nacionales en los otros países, como prevé Portugal en su Constitución en relación con las elecciones municipales<sup>15</sup>; otros reservan el derecho de sufragio a los nacionales de países próximos, como es el caso del Reino Unido en las elecciones parlamentarias

<sup>10</sup> Para un estudio más detenido siguen siendo válidos en su mayor parte los estudios comparados del Consejo de Estado. (2009). *Informe...*, op. cit., pp. 51 y ss., y de Santolaya Machetti, P., y Díaz Crego, M. (2008). *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>11</sup> Fuera de Sudamérica, cabe citar a Nueva Zelanda y Malawi.

<sup>12</sup> Es el caso de Estados Unidos. Vid. Hayduk, R. (2006). *Democracy for All. Restoring Immigrants Voting Rights in the United States*, Nueva York, Routledge.

<sup>13</sup> Caso de Chile, cuya Constitución de 1925 reconoció el derecho de sufragio activo municipal (para regidores) a los extranjeros con cinco años de residencia (art. 104).

<sup>14</sup> Es el caso, por ejemplo, de Eslovaquia.

<sup>15</sup> También se incluyen aquí República Checa, Malta y Bolivia. Marruecos también menciona la reciprocidad en su Constitución como una posible vía para el reconocimiento del derecho de sufragio a nivel local.

con los ciudadanos de la Commonwealth y de la República de Irlanda, o en las elecciones locales con los “relevant citizens”; y otros, en fin, establecen un trato más favorable a los nacionales de determinados países, normalmente por razones de proximidad geográfica y cultural y en régimen de reciprocidad, como hacen, por ejemplo, varios países comunitarios en las elecciones locales con los nacionales de los demás países miembros en relación con el tiempo de residencia en el país, el mismo que a los propios nacionales, frente a una exigencia mayor para los nacionales de terceros estados<sup>16</sup>.

- En cuanto a los requisitos para conceder el derecho de sufragio a los extranjeros residentes en el país, la mayoría de los Estados se limitan a exigir un período determinado de residencia previa en el país, siempre en términos de legalidad, período que oscila entre el año de Nueva Zelanda y los quince de Uruguay, aunque el más frecuente es el de tres y cinco años. No obstante, hay países que no exigen ningún período de residencia específico, como el Reino Unido, o que no lo exigen a los nacionales de determinados países, como hemos visto en el punto anterior; y hay también países que, además de la residencia, imponen otros requisitos como, por ejemplo, Bélgica, con el compromiso de respeto a la Constitución, a las leyes belgas y al Convenio de Roma, aunque solo con los extranjeros extracomunitarios<sup>17</sup>.
- Finalmente, para mayor complicación, hay que tener presente que hay países de estructura federal, como Argentina o Suiza, en los que la decisión sobre el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales o regionales corresponde a las entidades territoriales o subestatales. Esto significa que es posible que en el mismo país haya territorios donde se reconoce el derecho de sufragio local o regional a los extranjeros y otros en los que no, y que en los territorios en los que se reconoce se haga con requisitos y ámbitos diferentes.

### III. LOS TRATADOS SUSCRITOS Y LOS QUE NO SE HAN PODIDO CULMINAR

#### III.1. *Los tratados suscritos*

España ha concertado hasta el momento dieciséis acuerdos internacionales bilaterales sobre el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales respectivas (casi todos limitados al derecho de voto), aunque tres de los que primero se suscribieron –los acuerdos con Países Bajos, Dinamarca y Suecia– han perdido

---

<sup>16</sup> Es el caso, por ejemplo, de Países Bajos, que exige a los extranjeros no comunitarios, en general, un período de residencia previa e ininterrumpida de cinco años o la obtención de un permiso de residencia permanente (que se consigue tras cinco años de residencia).

<sup>17</sup> Vid. Ley n° 52, de 19 de marzo de 2004, de reforma de la Ley Electoral Comunal.

eficacia al ser superados por el proceso de integración europea ya conocido (Tratado de Maastricht de 1992, Directiva 94/80/CE)<sup>18</sup>, que ha entrañado la atribución legislativa del derecho de sufragio local de forma plena y en mejores condiciones que las previstas en tales tratados (Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de reforma de la LOREG). Casi todos ellos se han hecho, por otra parte, con países que ya contemplaban de una u otra forma el derecho de sufragio de los extranjeros en sus legislaciones (normalmente el lado activo), lo que ha facilitado mucho, como es natural, el acuerdo por su parte.

El primero de los tratados concertados por España fue con Países Bajos en 1989, y el último lo ha sido con el Reino Unido en 2019. No obstante, la primera voluntad formal de concordar se expresó con Argentina en 1988 mediante la firma de un Tratado General de Cooperación y Amistad en cuyo texto se apuntaba que los nacionales argentinos y españoles podrán votar en las elecciones municipales del Estado en el que residen y del que no son nacionales “conforme a las normas que se establezcan en un acuerdo complementario”, aunque este acuerdo todavía no se ha logrado aprobar, como veremos luego<sup>19</sup>.

En consecuencia, los tratados en vigor en los que se procede a reconocer el derecho de sufragio de forma bilateral entre España y otro país alcanzan, a fecha de hoy, la cifra de trece. Se ofrece a continuación el listado completo de estos tratados, indicando los datos más básicos, en concreto, el país contraparte, la fecha del acuerdo y la referencia del BOE en que se publicó, esta última por ser determinante de la entrada en vigor; no así la ciudad de firma, ni la denominación exacta a fin de agilizar<sup>20</sup>.

- Noruega, 6 de febrero de 1990, BOE de 27 de junio de 1991<sup>21</sup>.
- Colombia, 5 de febrero de 2009, BOE de 21 de enero de 2010.
- Perú, 6 de febrero de 2009, BOE de 19 de mayo de 2010.
- Trinidad y Tobago, 17 de febrero de 2009, BOE de 2 de diciembre de 2011.
- Ecuador, 25 de febrero de 2009, BOE de 5 de enero de 2010.
- Islandia, 31 de marzo de 2009, BOE de 16 de diciembre de 2010.
- Cabo Verde, 8 de abril de 2009, BOE de 13 de enero de 2011.
- Chile, 12 de mayo de 2009, BOE de 9 de febrero de 2010.
- Paraguay, 13 de mayo de 2009, BOE de 21 de junio de 2010.
- Corea, 16 de noviembre de 2010 y 26 de enero de 2011, BOE de 6 de julio de 2011.
- Nueva Zelanda, 23 de junio de 2009, BOE de 6 de enero de 2010.

<sup>18</sup> El caso de Suecia es especial, pues su ingreso en la Unión Europea se produjo con posterioridad al Tratado de Maastricht, en 1995.

<sup>19</sup> Artículo 9 del Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Argentina, de 3 de junio de 1988 (BOE 28 de agosto de 1989).

<sup>20</sup> Por su parte, los acuerdos con países de la Unión Europea que ya no tienen eficacia son tres: Países Bajos, 23 de febrero de 1989, BOE de 8 de agosto de 1990; Dinamarca, 13 de julio de 1989, BOE de 30 de noviembre de 1990; y Suecia, 6 de febrero de 1990, BOE de 27 de junio de 1990.

<sup>21</sup> El acuerdo con Noruega es, pues, el más longevo.

- Bolivia, 15 de septiembre de 2009, BOE de 17 de diciembre de 2010.
- Reino Unido, 21 de enero de 2019, BOE de 16 de febrero de 2019.

### III.2. *Los tratados que quedaron en el camino*

Además, hay que tener en cuenta que hay varios países con los que se inició el proceso de vinculación convencional para el reconocimiento mutuo del derecho de sufragio, pero sin culminarse –algunas veces en un estadio muy avanzado–, a pesar de que eran países, como los anteriores, que recogían en su ordenamiento el derecho de sufragio de los extranjeros. El motivo radica en las dudas que, por diversas circunstancias, presentaba para España el cumplimiento del requisito de reciprocidad por la otra parte. Son los siguientes:

- Argentina. En 1988 se concertó el Tratado General de Cooperación y Amistad entre España y Argentina que contemplaba la celebración de un acuerdo complementario sobre el derecho de voto; posteriormente, en 2009, el Gobierno procedió a la firma de este acuerdo complementario<sup>22</sup> y lo remitió de inmediato a las Cortes Generales, donde, sin embargo, encalló su tramitación ante las reticencias de varios grupos, terminando por caducar la iniciativa de autorización parlamentaria<sup>23</sup>. El problema estaba en que en Argentina la competencia sobre el reconocimiento del derecho de sufragio es provincial y había dos provincias de veintitrés (La Rioja y Formosa), que no reconocían el derecho de voto de los extranjeros, y, además, en que en varias provincias se exigía un periodo de residencia alto<sup>24</sup>.
- Uruguay. El proceso es muy similar al argentino: aprobación del Tratado General de Cooperación y Amistad, en 1992<sup>25</sup>; firma por el Gobierno del Acuerdo complementario, en 2009<sup>26</sup>; y paralización de su tramitación parlamentaria, en 2010<sup>27</sup>. El reproche de falta de reciprocidad estaba en este caso

<sup>22</sup> Acuerdo entre el Reino de España y la República Argentina sobre voto en elecciones municipales de los nacionales argentinos en España y los nacionales españoles en Argentina, hecho en Madrid el 9 de febrero de 2009.

<sup>23</sup> Vid. *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Comisiones, Asuntos Exteriores, núm. 394, 21 de octubre de 2009, pp. 29 y ss.

<sup>24</sup> Vid. una crítica a este resultado en Carrasco Durán, M. (2010). “El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades”. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 22, febrero de 2010, p. 159.

<sup>25</sup> Artículo 15 del Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay, Anexo y Acuerdo Económico integrante del mismo, de 23 de julio de 1992 (BOE de 2 de junio de 1994).

<sup>26</sup> Canje de Notas, de fecha 30 de noviembre de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro.

<sup>27</sup> Vid. *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Comisiones, Asuntos Exteriores, núm. 520, de 20 de abril de 2010, pp. 19 y ss.

en la elevada duración del período de residencia exigido, de 15 años, y en otro requisito particular sumamente cuestionable, como el de tener familia constituida en la República, aunque habría podido tenerse en cuenta, en sentido contrario, que en Uruguay el derecho de voto se extiende a todo tipo de elecciones, no solo a las municipales<sup>28</sup>.

- Burkina Faso. El Consejo de Ministros autorizó en 2009 la firma del canje de notas para el acuerdo de reconocimiento del derecho de voto<sup>29</sup>, pero nunca fue firmado ni, por tanto, remitido a las Cortes Generales. Se entendió que habría problemas en las Cortes Generales, pues este país se exige un elevado período de residencia de diez años, además de otros requisitos adicionales como estar al día de las obligaciones fiscales o ejercer una profesión o función legalmente reconocida<sup>30</sup>.
- Venezuela. El proceso, como en los casos de Argentina y Uruguay, se inició con la aprobación de un Tratado General de Cooperación y Amistad, en 1992<sup>31</sup>, pero, a diferencia de estos países, el acuerdo complementario ni siquiera llegó a firmarse. El Consejo de Ministros aprobó, a la misma vez que con otros países, iniciar actuaciones para la firma del mismo en 2009<sup>32</sup>, pero las negociaciones no fructificaron. En principio, el problema de reciprocidad parece radicar aquí también en la duración del periodo de residencia exigido (diez años), si bien en la parte contraria cabía argüir que el derecho de voto no se ciñe solo a las elecciones municipales, sino que se extiende también a las estatales<sup>33</sup>; pero todo parece apuntar a que en este caso las reticencias podían ser más profundas y afectaban también a las mismas condiciones democráticas del país, que podían poner en cuestión la autenticidad del proceso electoral y hacer difícil, por tanto, la aceptación de la reciprocidad del derecho de voto.

España ha dado algún paso también para la firma de tratados de reciprocidad de sufragio con otros países, haciendo abstracción del dato de que no prevean en su ordenamiento el derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales. El Gobierno hizo en 2009 un ofrecimiento general a ciento veinte países, a través de

---

<sup>28</sup> La Constitución de Uruguay regula el voto de los extranjeros en el artículo 78: “Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República...”

<sup>29</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de abril de 2009.

<sup>30</sup> Tomamos el dato del Dictamen del Consejo de Estado de 10 de junio de 2009. Expediente: 768/2009.

<sup>31</sup> Art. 11 del Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Venezuela, de 7 de junio de 1990 (BOE de 16 de julio de 1992).

<sup>32</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de enero de 2009.

<sup>33</sup> Vid. el artículo 64.2 de la Constitución de Venezuela.

la red de embajadas, para mostrar el deseo de España de concertar estos tratados, y se hicieron contactos más detenidos con algunos países concretos que destacan por su cercanía a nuestro país y el alto número de sus nacionales con residencia en España, pero sin resultados. Es el caso de Marruecos y Argelia, en el norte de África; de Brasil, México, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en Latinoamérica; y de Andorra, en Europa<sup>34</sup>.

De este grupo, el país con el que más lejos se llegó fue Marruecos, el cual se encontraba inmerso en ese momento en un amplio proceso de modernización y apertura democrática, que tuvo su punto culminante en julio de 2011 con la reforma de su Constitución, en cuyo texto se recogió, por lo que ahora interesa, la posibilidad de conceder el derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones locales<sup>35</sup>. España mostró enseguida, por medio de la ministra de Asuntos Exteriores de entonces, Trinidad Jiménez, su disponibilidad a entablar negociaciones para la firma de un tratado de reciprocidad y hubo alguna reunión preparatoria, pero la disolución anticipada de las Cortes Generales a finales de septiembre de 2011 abortó el proceso, que luego ya no se retomó con otra mayoría parlamentaria.

#### IV. EXAMEN DE CONJUNTO DE LOS TRATADOS

##### *IV.1. Aspectos formales*

a) Lo primero que hay que señalar es que todos son tratados bilaterales. La referencia en el artículo 13.2 CE a “los tratados”, como vía de atribución del derecho de sufragio local a los extranjeros, se hace sin calificativo alguno, lo que conlleva admitir, en teoría, tanto la posibilidad de concertar tratados bilaterales, como multilaterales, pero no parece que haya margen real para el concierto de estos últimos. En primer lugar, porque España no está integrada en organizaciones supranacionales distintas de la UE que los impulse, pues los mecanismos de cooperación iberoamericanos están poco avanzados. Y, en segundo lugar, porque fuera de estos organismos, la firma de cualquier tratado que impulsara el reconocimiento generalizado del derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones municipales, sin limitarlo a los nacionales de los Estados Parte, chocaría con el requisito constitucional de reciprocidad, tal y como ha sido entendido por el legislador y la mayoría de la doctrina. Obsérvese que un tratado así, como sería el caso del Convenio Europeo sobre la participación

---

<sup>34</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009.

<sup>35</sup> El artículo 30 de la Constitución de Marruecos, tras la reforma de 2011, dice así en la parte que nos interesa destacar: “Los extranjeros sometidos a la jurisdicción [marroquí] gozan de las libertades fundamentales reconocidas a las ciudadanas y ciudadanos marroquíes de conformidad con la ley. Quienes residen en Marruecos pueden participar en las elecciones locales en virtud de la ley, de la aplicación de convenciones internacionales o de prácticas de reciprocidad”.

de los extranjeros en la vida pública a nivel local de 5 de febrero de 1992<sup>36</sup>, obligaría a España a reconocer el derecho de sufragio a todos los extranjeros, esto es, a los nacionales de cualquier Estado, sean parte o no en el tratado, con lo que el requisito de reciprocidad no se podría cumplir<sup>37</sup>.

b) La iniciativa para su celebración ha partido en la mayoría de las ocasiones de España. Hay excepciones, por supuesto, pero concentradas en los cuatro acuerdos iniciales con países europeos (Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Noruega), los cuales tenían un significativo número de sus nacionales residiendo en España. A partir de entonces, la iniciativa fue siempre española y en algún caso compartida, como en el caso del tratado con el Reino Unido.

Esto puede sorprender a primera vista, dado que los países con los que España ha suscrito tratados de atribución mutua del derecho de sufragio ya reconocían, antes de los tratados, este derecho a los españoles, como a los demás extranjeros, pero España no lo hacía con sus nacionales, con lo que parecería que la presión para convenir estaría en los otros países, y no en España, a fin de equilibrar el trato de sus nacionales, tan importante en las relaciones internacionales. Pero no ha ocurrido así. Y lo sucedido no tiene más explicación que la del vigor del movimiento por la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, presente en todos los países y también en España.

c) Casi todos los acuerdos celebrados por España han adoptado la forma de canje de notas, que es la modalidad de vinculación internacional entre Estados más ágil, por su mínima formalidad. Las excepciones son el Acuerdo con Nueva Zelanda de 2009 y el del Reino Unido de 2019, si bien el primero es, en realidad, un canje de notas camuflado, al remitir las condiciones aplicables al ejercicio del derecho de voto a la notificación el día de la firma de un posterior documento<sup>38</sup>. También entran en este ámbito minoritario los Acuerdos con Argentina y Burkina Faso, aunque, como ya sabemos, los mismos no fueron ratificados.

<sup>36</sup> El artículo 6 del Convenio dice así: "1. Chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, paragraphe 1, à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'Etat en question pendant les cinq ans précédant les élections. 2. Un Etat contractant peut cependant déclarer, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, qu'il entend limiter l'application du paragraphe 1 au seul droit de vote".

<sup>37</sup> Sobre la imposibilidad de ratificar este convenio vid., entre otros autores, Aláez Corral, B. (2006). *Nacionalidad, ciudadanía, democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 247-248. Frente a ello, una corriente minoritaria opina que no habría inconveniente, como es el caso de Santolaya Machetti, P. (2007). "Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio", en Santolaya Machetti, P. y Revenga Sánchez, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 78.

<sup>38</sup> Vid. los artículos 1 y 2 del Acuerdo entre el Reino de España y Nueva Zelanda sobre participación en determinadas elecciones de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Wellington el 23 de junio de 2009 (BOE, de 6 de enero de 2010).

El que el artículo 13.2 CE utilice el término “tratado” no se ha considerado un obstáculo para seguir esta vía informal de concertación internacional. Lo importante, como señala el artículo 2 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, es la capacidad del documento para hacer constar en el ámbito internacional el consentimiento del Estado en obligarse, y no tanto la denominación que se le dé<sup>39</sup>.

d) Todos los convenios reflejan tanto las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones municipales por parte de los nacionales del Estado contraparte, e igualmente, en sentido opuesto, las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio de los españoles en las elecciones municipales del otro país. Ello se hace, en este segundo caso, en aras de la máxima seguridad, pues, en la mayoría de las ocasiones, como ya hemos apuntado, el derecho de sufragio de los extranjeros está consagrado en la legislación y no difiere para los españoles en ningún aspecto.

La única excepción aquí hubiera sido el Tratado fallido con Argentina, el cual, al no ser en Argentina la materia electoral una competencia federal, sino provincial, se limitaba a señalar que las condiciones para el ejercicio del derecho de voto en las elecciones municipales argentinas por parte de los españoles “serán las que se establezcan en la legislación aplicable de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”<sup>40</sup>.

e) Asimismo, todos los tratados contienen cláusulas complementarias sobre modificación, entrada en vigor y denuncia de los mismos. La más relevante es, obviamente, la relativa a la posibilidad de modificación. Esta cláusula es siempre la misma; en ella se señala que las partes se reservan el derecho a modificar las leyes y condiciones mencionadas en el texto del acuerdo “siempre y cuando el derecho de voto reconocido en este Acuerdo sea mantenido” y que se informará de ello a la otra parte por vía diplomática.

Esto supone una importante expresión de voluntad de permanencia del tratado siempre que se salve el derecho de sufragio, aunque cambien las condiciones de ejercicio. Naturalmente, se entiende que si el cambio de estas condiciones fuera sustancial, el Estado podría activar el mecanismo de la denuncia del Tratado, que es muy sencillo, pues solo exige realizarla por escrito por vía diplomática, teniendo efecto al mes de realizarse.

---

<sup>39</sup> El artículo 2 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, se ocupa de definir los términos empleados, señalando en los puntos a y b: “a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular; b) se entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado...”

<sup>40</sup> Vid. el apartado B) del Anejo del Acuerdo con Argentina.

#### IV.2. Aspectos materiales

Los distintos tratados bilaterales suscritos por España han establecido unas condiciones para el reconocimiento y ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones municipales en España bastante parecidas, por lo que se puede decir que el marco jurídico en el que se desenvuelve el derecho de sufragio de los extranjeros afectados por los tratados tiene un elevado grado de uniformidad. Solo constan pequeñas variaciones, a fin de adaptarse a las circunstancias de otros países o a los tiempos concretos en que se concertaron.

Vamos a ver cuáles son estas condiciones que, en general, se establecen para los extranjeros y las excepciones o modulaciones en cada caso.

- El reconocimiento del derecho de sufragio se limita, como regla casi absoluta, a la parte activa, al derecho al voto, excluyéndose, por tanto, el lado pasivo o derecho de elegibilidad, dada su mayor implicación en el ejercicio del poder público, aunque no cabe duda que limita la capacidad de integración de la persona en la sociedad de residencia que se persigue con estos tratados. Solo hay una excepción, la del Reino Unido, que se explica por el deseo de mantener la misma situación que hasta la salida de este país de la Unión Europea, el llamado coloquialmente como *Brexit*, gozaban como ciudadanos europeos.
- Se exige estar en posesión de la correspondiente autorización de residencia en España, lo que entraña una presencia regular o legal en el territorio nacional, y parece coherente con la política de completar la integración en la sociedad que conlleva en su esencia el reconocimiento de este derecho de participación electoral al extranjero, mientras que la irregularidad conduce, en principio, a una política sancionadora y de retorno y, por excepción, si se demuestra arraigo, a la regularización. Ello se encuentra regulado en los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LODLE) en relación con las situaciones de residencia temporal y de residencia de larga duración; la primera autoriza a permanecer en España por un período superior a noventa días e inferior a cinco años, mientras que la segunda supone una autorización indefinida de residencia.
- Es necesario haber residido de forma legal e ininterrumpida durante al menos, como regla general, los cinco años anteriores a la solicitud de inscripción en el censo, como expresión de la fortaleza de la vinculación de la persona con el país de residencia y, por tanto, de su presumible interés en la vida local y su gobierno. El tiempo de residencia exigido se ha fijado en cinco años seguramente por ser este el plazo que establece el Convenio Europeo sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local de 1992 para la extensión del sufragio a los extranjeros residentes en los Estado Parte, resultar también este plazo bastante común en Derecho Comparado y,

además, cinco años es el tiempo requerido para obtener la autorización de residencia permanente, aunque los dos conceptos legales son independientes<sup>41</sup>. La excepción viene constituida por los tratados de Noruega y del Reino Unido, que establecen un plazo menor, de tres años. La reducción del plazo para los noruegos se explica porque tres años fue el plazo exigido en general por los primeros tratados que celebró España y que corresponden, además, con lo establecido en la legislación noruega, mientras que la de los nacionales del Reino Unido se conecta al *Brexit* y al deseo de mantener las condiciones de sufragio lo más cercanas posible a la situación anterior. No obstante, introduce un elemento de diferenciación dentro del colectivo extranjero, de difícil aceptación para quienes se encuentran en el régimen general.

- Se prevé que el derecho de voto se ejercerá en el municipio de residencia habitual, en cuyo padrón el afectado deberá estar inscrito. Lo que no se exige, con buen criterio, es que el período de residencia de los cinco o los tres años, según se trate, esté vinculado en todo ese tiempo al municipio en el que se va a ejercer el derecho de sufragio. En todo caso, es un requisito coherente con el régimen local, con el artículo 140 CE a su cabeza, que dispone que los miembros de la corporación municipal serán elegidos por los vecinos del municipio<sup>42</sup>.
- Se establece que la inscripción en el censo electoral se realizará a instancia de parte, precisándose que la misma se presentará ante los ayuntamientos en cuyo padrón se esté inscrito y que el plazo para hacerlo “se fijará para cada elección”. Es éste un requisito con el que parece querer reforzarse la vinculación del extranjero y ayudar a la depuración del censo, pero que, indudablemente no favorecen la participación.

Cabe la duda de interpretación sobre el alcance de la exigencia de que “el plazo de presentación se fijará para cada elección”, en concreto, si entraña que la inscripción tiene validez solo para un proceso concreto, o no y lo que hay que entender simplemente es que en cada proceso se abrirá un plazo para la inscripción. No obstante, las disposiciones reglamentarias la han resuelto en el primer sentido, el más desfavorable para el goce del derecho<sup>43</sup>.

Una vez conocidas, en sus líneas generales, las condiciones establecidas en los tratados bilaterales para el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en España –aunque solo para aquellos cuyos Estados han concertado un tratado–, parece

<sup>41</sup> Vid. Carrasco Durán, M. (2010). “El derecho de...”, op. cit., p. 158.

<sup>42</sup> El artículo 140 CE señala: “...Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos...”

<sup>43</sup> Vid. el artículo 5 de la Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las elecciones municipales.

conveniente tomar conocimiento también de las condiciones exigidas a los españoles en dichos países para ejercer el derecho de sufragio, según los tratados o las remisiones que dichos tratados hacen a sus legislaciones nacionales, y poder comparar unas y otras. Ello nos dará la medida del margen de reciprocidad existente y aceptado por España.

No es nuestra intención realizar ahora un análisis exhaustivo de las diferencias de tratamiento a los nacionales respectivos por parte de cada país, pero sí es oportuno dejar constancia aquí de los principales puntos de llegada. Así:

- Son numerosos los supuestos en que los españoles y, en general, todos los extranjeros, obtienen un trato mejor en alguna de las condiciones de ejercicio del derecho de voto. En este sentido, hay países que reconocen el sufragio pasivo a los extranjeros y no solo el activo (Noruega, Paraguay, Perú, Cabo Verde), que fijan un plazo menor de residencia o ninguno específico (Nueva Zelanda un año; Bolivia y Perú, dos años; Cabo Verde y Corea del Sur, tres años; Reino Unido, sin plazo; Paraguay sin plazo, pero con exigencia de “radicación definitiva”), que reconocen el derecho de voto a una edad inferior a los dieciocho años (Ecuador) o que extienden el sufragio a otras elecciones además de las municipales (Chile, Ecuador, Nueva Zelanda)<sup>44</sup>.
- Por el contrario, España ha aceptado en algunas ocasiones condiciones peores para los españoles que las que ella proporciona a los nacionales de otros países. Es el caso de la limitación del derecho de voto en determinados municipios, que hace Perú (los de frontera)<sup>45</sup>; de la exigencia de radicación por un determinado plazo en el propio municipio donde se vaya a ejercer el sufragio, que prevén Islandia y Trinidad y Tobago, aunque de forma reducida, pues en el primer caso se exigen tres semanas y en el segundo dos meses; y de la fijación de la mayoría de edad electoral en los 19 años, que impone Corea, aunque la diferencia es solo aparente, pues, en el momento en que se concertó el tratado, el cómputo de la edad de la persona en este país era distinto al habitual, al incluir también el periodo de la gestación, que se estimaba en un año<sup>46</sup>.

Estas diferencias en contra de España no han supuesto un problema para estimar la reciprocidad, pues, con buen sentido, se han considerado menores y, además, en

---

<sup>44</sup> Uruguay y Venezuela habrían estado también en este grupo en el caso de que hubiesen prosperado los convenios previstos.

<sup>45</sup> En el Anejo al Canje de Notas, de fecha 6 de febrero de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, se establece al respecto: “Los ciudadanos españoles mayores de 18 años podrán ejercer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, excepto en el caso que corresponde a municipalidades de frontera”.

<sup>46</sup> El cambio al sistema habitual o internacional de cómputo de la edad se produjo en junio de 2023. Vid. <https://www.newtral.es/corea-cambio-edad/20230705/> (acceso 1/6/2024).

muchos casos, se compensan de sobra con determinadas diferencias a favor de los españoles en otros ámbitos, como el reconocimiento del derecho sufragio pasivo, además del activo, o el menor tiempo de residencia exigido, como sucede, por ejemplo, en el caso de Perú, que permite el derecho de sufragio pasivo -salvo el acceso a alcalde- de los extranjeros en las elecciones municipales y exige un plazo de residencia de dos años tan solo. Se hace así, una interpretación flexible y global de la reciprocidad en las condiciones de reconocimiento del derecho de sufragio, que es plenamente lógica.

Finalmente, es importante dejar constancia de que el régimen de goce del derecho de sufragio en virtud de estos tratados difiere del que establece la LOREG, de acuerdo con la normativa comunitaria, para los ciudadanos europeos con residencia en España. Estos gozan de un régimen más favorable: se les reconoce no solo el derecho de voto, sino también el de elegibilidad; no se les exige periodos de residencia previos en el país, sino solo la inscripción en el padrón municipal de su residencia; y les basta con expresar una vez su voluntad de participación en las elecciones, sin necesidad de hacerlo en cada elección.

## V. CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN DE LOS TRATADOS

El último elemento de análisis de los tratados internacionales sobre concesión del derecho de sufragio en el que nos queremos detener es en el propio proceso de concertación de los mismos. La mirada sobre este elemento permite caracterizarlo con arreglo a las siguientes notas:

a) El consenso político. Aunque las fuerzas políticas han mantenido posiciones distintas sobre la política de concertación de tratados y, en particular, sobre la interpretación del criterio de reciprocidad, sea más flexible (PSOE) o más estricta (PP), al final siempre se ha impuesto el consenso, propio, por otra parte, de la materia electoral y rara vez roto a nivel nacional.

Es por ello por lo que todos los tratados firmados sometidos a la ratificación de las Cortes Generales han sido aprobados por unanimidad o práctica unanimidad<sup>47</sup>; y que cuando ésta no se preveía posible, por dichas discrepancias, como ocurrió en varias ocasiones durante la IX Legislatura, el Gobierno (en ese momento del PSOE) optó por abandonar la tramitación, incluso estando en la fase final de autorización por las Cortes -casos de Argentina y Uruguay-. Prefirió hacerlo antes que forzar la

---

<sup>47</sup> Por ejemplo, en la sesión del Congreso de los Diputados que autorizó buena parte de los tratados concertados (con Colombia, Perú, Trinidad y Tobago, Chile, Ecuador, Cabo Verde, Paraguay, Islandia y Nueva Zelanda), la aprobación se produjo por asentimiento. Vid. *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, IX Legislatura, núm. 118, 29 de octubre de 2009, pp. 68-70.

aprobación del convenio, sin el respaldo del principal partido de la oposición (entonces el PP)<sup>48</sup>.

El mantenimiento del consenso tiene, sin embargo, un efecto que conviene reseñar; y es que ha llevado, en la práctica, para mantenerlo, a imponer una interpretación algo rígida en la apreciación de la reciprocidad por parte de las instituciones, más próxima a las posiciones del PP que a las del PSOE. Es una opción que excluye toda laxitud o distensión en el examen de la reciprocidad, aunque sin llegar tampoco a una exigencia de identidad de trato en los múltiples elementos a comparar.

b) La primacía del derecho de sufragio extranjero sobre el nacional del exterior. Los tratados que examinamos son de reciprocidad y, por tanto, afectan tanto al derecho de sufragio municipal de los extranjeros residentes en España, como al de los españoles que vivan en los otros países, pero en la política desplegada se advierte la primacía del primer aspecto sobre el segundo, sin duda por lo acuciante del fenómeno migratorio en España y los consiguientes problemas de integración a solventar; no se trata de que se haya obviado el segundo aspecto, pues el fomento de tratados para que los españoles del exterior puedan votar en las elecciones de los países en los que residen es incluso una obligación legal<sup>49</sup>, pero el mismo se ha demostrado, sin duda, secundario.

Extender el derecho de sufragio a los extranjeros, ha sido, pues, realmente, lo que ha impulsado e informado el proceso de concierto de tratados de reciprocidad. Así lo ponen claramente de manifiesto las declaraciones políticas<sup>50</sup> y se deduce del hecho mismo de que la iniciativa para concertar tratados haya partido en gran parte de las ocasiones de España, aunque los españoles ya tuvieran reconocido en esos países, por disponerlo así su legislación interna, el derecho de sufragio, junto a los demás extranjeros, y la concertación del tratado no añadiera nada a su posición jurídica, mientras que sí suponía un cambio significativo para los extranjeros residentes en España, que veían reconocido un derecho del que hasta entonces carecían<sup>51</sup>.

Lo que apuntamos no es, por otra parte, ninguna singularidad patria. Es más fuerte, en general, en la escena comparada, la presión para integrar a los residentes en el país de acogida, que la de velar por los derechos políticos de sus nacionales en los procesos electorales de otro país. Es una tendencia, pues, que no solo se da en España, sino también en los demás países, incluso en los países de emigración actual, como

<sup>48</sup> Vid., por ejemplo, *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 394, sesión de 21 de octubre de 2009, pp. 29 y ss., con las intervenciones de los representantes socialista y popular durante la tramitación de la autorización del tratado con Argentina.

<sup>49</sup> Vid el artículo 4.2 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.

<sup>50</sup> Así, vid. la declaración de intenciones del Gobierno en el Congreso de los Diputados al poner en marcha la segunda oleada de suscripción de tratados (*Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Constitucional, IX Legislatura, núm. 64, 30 de julio de 2008, pp. 4-5).

<sup>51</sup> Las únicas excepciones son los casos de Bolivia y Reino Unido.

los latinoamericanos<sup>52</sup>. La preocupación por los derechos políticos de los nacionales residentes en el extranjero se contrae más bien al ámbito interno, de participación de estos en las propias elecciones nacionales.

c) La maximización del número de tratados. Ha existido por parte de los poderes públicos españoles una clara voluntad de extender el derecho de sufragio a los nacionales del máximo número posible de países, es decir, de agotar, dentro del respeto a la CE y a su exigencia de reciprocidad, las posibilidades de atribución del sufragio a los extranjeros. Y la fortaleza de este propósito acredita que se hayan concertado prácticamente todos los tratados que ha permitido el requisito de reciprocidad, aunque interpretado de la forma ya vista.

Ello concuerda con la disposición expresada por el Gobierno en 2009 de concertar tratados con cualquier país que estuviera dispuesto a modificar su legislación para permitir el voto de los españoles en sus elecciones municipales<sup>53</sup>. No obstante, en ningún momento se ha perdido el principio de realidad o pragmatismo en nuestras autoridades y, por ello, los esfuerzos de la diplomacia española se han dirigido a intentar concertar tratados con aquellos países que ya reconocen en su ordenamiento de alguna forma el derecho de sufragio a los extranjeros o, al menos, contemplan o no niegan su posible extensión, sin descartar tampoco de entrada aquellos con los que la reciprocidad en términos de identidad iba a ser difícil por las condiciones en que reconocían el derecho de sufragio de los extranjeros.

Es importante advertir, por otra parte, que no ha habido cortapisas o límites materiales en este propósito, más allá de la exigencia de la reciprocidad, y que, precisamente por ello, no ha habido problemas en suscribir tratados, o al menos entablar negociaciones, con países con escasa vinculación histórica o cultural con España o con reducido peso poblacional en nuestro país. Es lo que explica la selección de países, tan extraña a veces, con los que se ha concertado o intentado concertar un tratado bilateral de reconocimiento del sufragio; es comprensible la sensación de sorpresa e incluso de arbitrariedad al examinar la lista de tratados concertados e intentados y encontrar a países como Corea, Nueva Zelanda, Cabo Verde, Trinidad y Tobago o Burkina Faso<sup>54</sup>, pero se explica precisamente por la primacía de este objetivo extensivo.

<sup>52</sup> Para una visión general de este tema vid. Navarro, C. (2007). "El voto en el extranjero", en Nohlen, D. y otros (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, 2ª edición, pp. 224 y ss.

<sup>53</sup> Vid. el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009 de remisión a las Cortes Generales del acuerdo con Nueva Zelanda sobre voto en las elecciones municipales, en donde se da cuenta del conjunto del proceso:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2009/refc20090904.aspx> (acceso 1/6/2024).

<sup>54</sup> Por ello algunos autores hablan de arbitrariedad en la selección, como Arce Jiménez, C. (2019). "Análisis de los tratados internacionales para el reconocimiento del derecho de sufragio local a personas extranjeras residentes en España que no ostentan la ciudadanía europea". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, abril-septiembre de 2019, p. 145.

d) La existencia de una política definida sobre las condiciones del reconocimiento del derecho de sufragio. Cabe advertir también en el proceso de concertación de tratados la existencia de una política general de España acerca del reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros, tanto sobre la faceta a la que debe extenderse –solo el activo– como sobre sus condiciones de ejercicio –plazo de cinco años de residencia, inscripción a instancia de parte, etc.–, política que han aceptado los demás países, aunque sin renunciar a su propia política normativa en la materia.

España ha diseñado, pues, unas características generales en el reconocimiento del derecho de sufragio que ha aplicado a todos los países, sin adaptarse a la regulación específica de cada país, salvo algún supuesto excepcional, como el de Noruega con el plazo de residencia o el Reino Unido con el sufragio pasivo. Así, por ejemplo, el que otro país reconozca a los españoles el derecho de sufragio pasivo, además del activo, o que establezca un plazo de residencia menor para votar, inferior a cinco años, no ha llevado a España, en el correspondiente tratado, a establecer el mismo trato a sus nacionales en España<sup>55</sup>.

Esto ha supuesto, como efecto lógico, una asimetría en el trato en uno y otro país para los nacionales del otro, pero, por el contrario, conlleva un elevado grado de igualdad en el reconocimiento y ejercicio del derecho de sufragio en España en el heterogéneo colectivo de extranjeros no comunitarios. Las excepciones de Noruega y el Reino Unido son, sin embargo, un problema difícil de justificar a la vista de lo dicho.

e) La concentración temporal de la política de tratados bilaterales. La atribución del derecho de sufragio a los extranjeros por la vía contractual es fruto de la acción diplomática desplegada en dos espacios temporales muy cortos, de alrededor de dos años cada uno, separados por apenas un decenio: el primero a finales de los años 80 del siglo XX y el segundo a fines también del primer decenio del XXI. Fuera de estos dos breves e intensos periodos no ha habido más actividad reseñable que la atropellada concertación del tratado de reciprocidad con el Reino Unido poco antes de la salida de este país de la UE y a fin de mantener, aunque de forma más limitada, un derecho del que disfrutaban hasta ese momento los nacionales de los dos países residentes en el otro, en tanto ciudadanos de la UE<sup>56</sup>.

La actividad desplegada en estos dos periodos no es casual, sino que tiene una explicación lógica, pues es la respuesta a dos fenómenos migratorios distintos. La primera oleada de tratados, la de fines de la octava década del siglo XX, es consecuente al ingreso de España en la UE y la puesta en práctica por parte de muchos ciudadanos del centro y del norte de Europa en edad madura de las libertades de circulación y residencia reconocidas en el Derecho europeo. Estos ciudadanos se instalaron en

<sup>55</sup> Este sería, por ejemplo, el caso de Perú o Cabo Verde.

<sup>56</sup> La pérdida de este derecho ha resultado polémica y ha dado provocado la intervención de la Justicia europea. Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, Gran Sala, de 9 de junio de 2022, Asunto C-673/20, así como el comentario a la misma de Jääskinen, N. (2022). “Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia de los nacionales británicos tras el Brexit”. *La Ley Unión Europea*, núm. 105.

España con vocación de larga residencia y con una alta sensibilidad en relación con la participación en la vida local y la capacidad de influir en la toma de decisiones de su nueva comunidad de residencia, lo que condujo a la apertura de la vía contractual cuando se podían dar las condiciones de reciprocidad en el país de origen, como fue el caso de Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Noruega.

La segunda oleada de tratados está conectada, por su parte, con el espectacular aumento de la población extranjera que se vivió en España con el inicio de siglo, que pasó de comprender un millón de personas en 2000 a cinco millones en 2008<sup>57</sup>, con las consiguientes necesidades de integración en todos los terrenos, entre otros, el participativo. El problema comenzó a verse como acuciante al inicio de la VIII Legislatura, que se extendió entre el 2 abril de 2004 y el 31 de marzo de 2008, y en la que se adoptaron acuerdos de impulso político en orden a cambiar la regulación del derecho de sufragio de los extranjeros<sup>58</sup>. No obstante, fue en la legislatura siguiente, la IX (de 1 de abril de 2008 a 12 de diciembre de 2011), cuando se encaró la vía contractual, definiéndose por parte del Gobierno una postura clara y firme en orden a la suscripción de tratados en reciprocidad en pro de la máxima extensión del derecho de sufragio<sup>59</sup>. De acuerdo con ello, se creó un grupo de trabajo de estudio y planificación bajo la dirección de la Vicepresidencia Primera del Gobierno, se nombró un

<sup>57</sup> Vid. los datos precisos sobre la población extranjera en España en la web del Instituto Nacional de Estadística <https://www.ine.es/> (acceso 1/6/2024). Sobre el periodo apuntado vid. Gozávez Pérez, V. (2012). “El proceso de inmigración extranjera en España: 1985-2010”, en Argene Valleri, M., Pace, R., y Girone, S. (ed.), *Il Mediterraneo: uno studio e una passione: scritti in onore di Luigi Di Comitè*, Bari, Cacucci Editore, pp. 137-171.

<sup>58</sup> Fueron dos las iniciativas aprobadas. En primer lugar, el Congreso de los Diputados aprobó en mayo de 2004, por mayoría (aunque el único grupo que votó en contra fue el PP), una moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC) sobre política de extranjería, en uno de cuyos puntos de la materia normativa se instaba al Gobierno a “avanzar, previo consenso social y político, hacia el derecho de participación política de los residentes legales permanentes en las elecciones locales” (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D: General, núm. 22, 26 de mayo de 2004, pp. 22-22). Poco después, en febrero de 2006, el Congreso aprobó, ahora por unanimidad, una proposición no de Ley de Izquierda Verde -Izquierda Unida -Iniciativa Per Catalunya Verds, enmendada por el PSOE, para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España, cuyo texto es el siguiente: “El Congreso de los Diputados acuerda estudiar en el seno de la Comisión Constitucional las medidas necesarias para favorecer la integración social de los inmigrantes residentes de larga duración, en el ámbito de la participación política, previo consenso con todos los grupos parlamentarios, y el diálogo con las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, interlocutores sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes. En este sentido, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a avanzar, atendiendo a criterios de reciprocidad, en el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros en España en los términos que establece el artículo 13.2 de la Constitución” (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D: General, núm. 345, 2 de marzo de 2006, p. 14).

<sup>59</sup> Sobre la definición de esta política vid. la intervención de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, M<sup>a</sup> Teresa Fernández de la Vega Sanz, en *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Constitucional, IX Legislatura, núm. 64, 30 de julio de 2008, pp. 4-5.

embajador especial para explorar posibilidades de concierto y se desplegaron negociaciones políticas y técnicas que culminaron, como ya sabemos, con la suscripción de diez acuerdos internacionales en 2009 y uno más en 2010, además de avanzar en el proceso de otros cuatro, pero que, por exigencias de la cláusula constitucional de reciprocidad, no llegaron a consumarse.

f) El limitado rendimiento de la vía contractual. El escaso número de países no comunitarios con los que España ha logrado concertar un tratado de reciprocidad (trece), junto con los exigentes requisitos en ellos establecidos, tanto materiales (en especial el de residencia legal e ininterrumpida durante los cinco/tres años anteriores a la solicitud de inscripción censal), como formales (en particular, el de solicitud de inscripción en el censo en cada elección), han conducido a que solo una reducida parte de los extranjeros no comunitarios que viven en España se encuentren en condiciones de ejercer el derecho de sufragio el día en que se celebran elecciones municipales.

Los datos de las últimas elecciones municipales celebradas en España, las de 28 de mayo de 2023, ilustran muy bien esta última característica del proceso de concertación de tratados<sup>60</sup>. Veámoslos secuencialmente<sup>61</sup>:

- Los nacionales de países con tratado de reciprocidad del derecho de sufragio inscritos en el padrón municipal eran, a 1 de enero de 2023, cualquiera que fuera su situación administrativa, 1.255.177 personas, lo que representa el 20,6% del total de extranjeros inscritos (6.089.819 personas) y el 28,5% del grupo específico de los no comunitarios (4.398.888)<sup>62</sup>.
- De ellos cumplían a comienzos de 2023 el requisito de mayoría de edad y las condiciones de residencia previstas en los tratados 415.431 personas, lo que representa el 39,6%.
- Y de estas últimos cursaron la solicitud de inscripción en el censo electoral para las elecciones municipales de 2023<sup>63</sup> solo 50.096 personas, esto es, el 12%, buena parte de ellos nacionales del Reino Unido (36.840), una comunidad numerosa y, como se ve, bastante activa<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Sobre elecciones anteriores vid. Gálvez Muñoz, L. (2022). “Migrantes residentes y elecciones municipales”, en Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup> (dir.), *El acceso a la ciudadanía de los migrantes. Retos y amenazas para su inclusión*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 20 y ss.; y Arce Jiménez, C. (2019). “Análisis de...”, op. cit., p. 151.

<sup>61</sup> Tomamos los datos, no siempre coincidentes, del Instituto Nacional de Estadística (censo de población y censo electoral) en <https://www.ine.es/> y del Observatorio Permanente de la Inmigración (infografía sobre extranjeros con derecho a voto y su inscripción en el censo electoral) en [https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/productos\\_servicios/infografias](https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/productos_servicios/infografias) (accesos 1/6/2024). Los porcentajes son de elaboración propia.

<sup>62</sup> Los extranjeros con nacionalidad europea que residen en España eran, a 1 de enero de 2023, 1.690.732, lo que supone un 27,7% del total de extranjeros.

<sup>63</sup> El plazo para ello era entre el 1 de diciembre de 2022 y el 15 de enero de 2023.

<sup>64</sup> Los nacionales del Reino Unido alcanzaban, a fecha 1 de enero de 2023, 284.037 personas, la quinta comunidad extranjera en España, solo por detrás de la de Marruecos, Rumania, Colombia e Italia.

- Esto supone que tan solo el 4% de los nacionales de países con tratado de reciprocidad con España estuvieron en condiciones de ejercer el derecho de voto en las últimas elecciones municipales y menos todavía, un 2,9%, el derecho de elegibilidad, al afectar este derecho únicamente a los nacionales del Reino Unido.

## VI. NOTA CRÍTICA FINAL

Lo que acabamos de apuntar enlaza con la que puede ser la principal conclusión de este trabajo y que debemos resaltar ahora: lo alejados que estamos con la vía de la concertación de tratados de reciprocidad de alcanzar el objetivo -proclamado en ocasiones por el Congreso de los Diputados, perseguido con ahínco por algunos Gobiernos y reclamado por diversas instituciones internacionales y de la UE- de extender el derecho de sufragio en las elecciones locales a todos los extranjeros con un mínimo de arraigo en el país.

Esto es del todo anómalo. Algo no va bien, desde luego, cuando hay tanta distancia entre lo pretendido y lo conseguido, el ideal y la realidad, pues desafía la utilidad de la política y de su instrumento, el Derecho. Y, además, en este caso, no puede ir más que mal, a la vista de la conjunción, por un lado, de la prescripción de los artículos 176.1 y 177.1 LOREG, en conexión con el artículo 13.2 CE, de supeditar el reconocimiento convencional del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales a que los países de procedencia también reconozcan a su vez del derecho de sufragio local de los españoles; y, de otro lado, el estado del Derecho Comparado, poco proclive en general, fuera del ámbito europeo, a la atribución del derecho de sufragio a los extranjeros. La confluencia de normas -española y extranjeras- deja, pues, poca salida.

Esta situación no es aceptable y debe llevar a una reflexión serena y racional sobre los posibles cambios a introducir en el ordenamiento con vistas a una mejor consecución del objetivo buscado. Solo así es posible avanzar, aunque somos conscientes de la complejidad normativa y de los límites de la argumentación en el ámbito jurídico-político.

A este fin son varias las opciones que se presentan. Cabe pensar, en primer lugar, en mejorar el desempeño de la vía convencional. ¿Cómo? Con varias medidas, la principal de las cuales sería asumir una política menos exigente por parte de España en la apreciación de la reciprocidad.

De acuerdo con ello, la reciprocidad se podría dar por cumplida en la otra parte si su legislación reconoce el derecho de sufragio a los españoles sin requisitos exorbitantes, desproporcionados, y celebra unas elecciones mínimamente democráticas, creíbles. Se trata con ello de asegurar que el reconocimiento de este derecho de sufragio sea efectivo y no meramente formal, aunque habría que mantener en todo momento la separación entre el reconocimiento del derecho de sufragio activo y el pasivo, de tal

modo que no podría reconocerse el derecho de sufragio pasivo si no lo reconoce también el otro país a los españoles<sup>65</sup>. Sería, además, conveniente que estos criterios se fijaran de la manera más objetiva posible en la propia Ley Electoral y que se remitiera la evaluación de su cumplimiento a algún organismo técnico de solvencia reconocida, como puede ser el Consejo de Estado.

Tras ello, con el camino jurídico más despejado y transitable, sería el momento del impulso político, que debería seguir una triple actuación: retomar los acuerdos pendientes de culminación (Argentina, Uruguay, Venezuela, Burkina Faso), negociar la modificación de los acuerdos vigentes a fin de incluir, cuando sea posible por la otra parte, el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo (Islandia, Noruega...), e impulsar los acuerdos que sean posibles con otros países dado el estado de su legislación o su proclividad a cambiarla (Marruecos, Suiza...). Esta última acción ha sido reclamada recientemente por el Congreso de los Diputados al Gobierno, al instarle a “tomar las medidas necesarias para impulsar acuerdos internacionales bilaterales de reconocimiento del derecho de sufragio local, tanto activo como pasivo, con más países no miembros de la Unión Europea”<sup>66</sup>.

Esta opción, con todas las medidas mencionadas, será siempre, no obstante, insuficiente, pues choca con la realidad del Derecho Comparado. Y es que la reciprocidad no será posible en relación con buena parte de los países extranjeros y dejará fuera del derecho de sufragio a sus nacionales en España, empezando por aquellos que provienen de países no democráticos (China, etc.), quienes precisamente por esta procedencia se verán privados también en España de toda posibilidad de gozar del derecho de sufragio. Ironías de la democracia.

Hay que pensar, por tanto, en otras opciones. Cabría apuntar, en primer lugar, a la activación de la *reciprocidad legislativa*, entendiendo por tal la atribución del derecho de sufragio por la LOREG a todos los extranjeros cuyos países reconozcan este derecho a los españoles (activo, pasivo o los dos, según se trate), con una llamada al Gobierno para que, previo informe de un órgano técnico, como el Consejo de Estado, compruebe, con arreglo a determinados criterios, la existencia de reciprocidad en cada caso, sin necesidad de realizar ningún tratado con estos países. No obstante, la mejora que supondría esto respecto a la actual vía convencional sería muy escasa, pues básicamente se aportaría más agilidad y seguridad jurídica, pero no se conseguiría mucha mayor extensión en el reconocimiento del derecho de sufragio.

<sup>65</sup> Vid. Santolaya Maccheti, P. (2011). “Los Acuerdos sobre voto en las elecciones municipales de la IX Legislatura”, en Matia Portilla, F.J. (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 21-22.

<sup>66</sup> Es una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Plural y aprobada con modificaciones en los términos señalados, con la indicación adicional de que ese impulso se haga “tomando en consideración, especialmente, aquellos países los nacionales de los cuales conforman una comunidad significativa de extranjeros con autorización de residencia en España”. Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie D: General, núm. 468, 9 de junio de 2022, pp. 14-15.

Por ello, solo encontramos eficaz la *opción constitucional*. Y no nos referimos con ello a la vía de la *reforma* del artículo 13.2 CE, para darle otra redacción, sin alusión a la reciprocidad; solucionarí­a ciertamente el problema, pero es una vía que veo poco factible a corto y medio plazo, observación que requiere de poca explicación a poco que se siga la vida política del país<sup>67</sup>. Nos referimos, más bien, a la vía de la *interpretación* constitucional. Hay que cambiar la forma en que la LOREG, con el respaldo de la mayoría de la doctrina, han interpretado la exigencia constitucional de que la atribución del derecho de sufragio a los extranjeros se haga “atendiendo a criterios de reciprocidad”, que señalamos al inicio de este trabajo. Este requisito debería dejar de entenderse como una *condición* que tienen que cumplir otros países para que España pueda reconocer el derecho de sufragio a sus nacionales, y pase a entenderse, como es también factible semánticamente, como un *factor de modulación* de las condiciones de ejercicio de un derecho que se podría reconocer de entrada a todos los extranjeros<sup>68</sup>.

Nos parece una solución consistente, sólida y factible, pues puede llevarse a cabo con una mínima reforma de la LOREG; por consenso si fuera posible, y, si no, sin él, pues el consenso, siempre deseable, no puede significar tampoco bloqueo indefinido. No obstante, como apuntamos antes, no podemos olvidar que la lógica tiene en política constitucional un recorrido limitado y que cualquier propuesta, por coherente y razonable que se presente, es susceptible de sucumbir en la pared de la irracionalidad; en este caso concreto la desconfianza hacia el extranjero, y más en concreto, hacia determinados extranjeros, los provenientes de otras culturas.

## VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALÁEZ CORRAL, B. (2006). *Nacionalidad, ciudadanía, democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARCE JIMÉNEZ, C. (2019). “Análisis de los tratados internacionales para el reconocimiento del derecho de sufragio local a personas extranjeras residentes en España que no ostentan la ciudadanía europea”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, abril-septiembre de 2019.

<sup>67</sup> Sobre la dificultad de las fuerzas políticas para pactar y abordar, en consecuencia, cualquier reforma constitucional vid. Tajadura Tejada, J. (2020). “La reforma constitucional como problema”. *Estudios Culturales Hispánicos*, 1, pp. 99 y ss.

<sup>68</sup> Vid. Consejo de Estado, *Informe...*, op. cit., pp.73-75. Opinión que han respaldado varios autores, como Naranjo De La Cruz, R. (2016). “El derecho de voto de los extranjeros no comunitarios en las elecciones municipales: reciprocidad, ciudadanía y condiciones de ejercicio del derecho”. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 27, pp. 337 y ss.; o Gálvez Muñoz, L. (2023). “El régimen jurídico del derecho de sufragio de los extranjeros en España. Análisis crítico y propositivo”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 51, pp. 190, 204, 213.

- CARRASCO DURÁN, M. (2010). “El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades”. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 22, febrero de 2010.
- CONSEJO DE ESTADO. (2009). *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009.
- DE JÄÄSKINEN, N. (2022). “Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia de los nacionales británicos tras el Brexit”. *La Ley Unión Europea*, núm. 105.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. (2022). “Migrantes residentes y elecciones municipales”, en Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup> (dir.), *El acceso a la ciudadanía de los migrantes. Retos y amenazas para su inclusión*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. (2023). “El régimen jurídico del derecho de sufragio de los extranjeros en España. Análisis crítico y propositivo”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 51.
- GOZÁLVEZ PÉREZ, V. (2012). “El proceso de inmigración extranjera en España: 1985-2010”, en Argene Valleri, M., Pace, R., y Girone, S. (ed.), *Il Mediterraneo: uno studio e una passione: scritti in onore di Luigi Di Comitè*, Bari, Cacucci Editore.
- HAYDUK, R. (2006). *Democracy for All. Restoring Immigrants Voting Rights in the United States*, Nueva York, Routledge.
- NAVARRO, C. (2007). “El voto en el extranjero”, en Nohlen, D. y otros (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, 2<sup>a</sup> edición.
- NARANJO DE LA CRUZ, R. (2016). “El derecho de voto de los extranjeros no comunitarios en las elecciones municipales: reciprocidad, ciudadanía y condiciones de ejercicio del derecho”. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 27.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (2007). “Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio”, en Santolaya Machetti, P. y Revenga Sánchez, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SANTOLAYA MACHETTI, P., y DÍAZ CREGO, M<sup>a</sup>. (2008). *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SANTOLAYA MACCHETI, P. (2011). “Los Acuerdos sobre voto en las elecciones municipales de la IX Legislatura”, en Matia Portilla, F.J. (dir.), *Pluralidad de ciudadanía, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TAJADURA TEJADA, J. (2020). “La reforma constitucional como problema”. *Estudios Culturales Hispánicos*, 1.

**Title:**

Reciprocity treaties for the attribution of the right to vote locally to foreigners. Historical, critical and propositional análisis

**Summary**

I.- INTRODUCTION. II.- COMPARATIVE LAW AS A REFERENCE ELEMENT FOR TREATY POLICY. III.- THE TREATIES SIGNED AND THOSE THAT HAVE NOT BEEN ABLE TO COMPLETE. III.1. The signed treaties. III.2. The treaties that fell by the wayside. IV.- OVERALL REVIEW OF THE TREATIES. IV.1.- Formal aspects. IV.2.- Material aspects. V.- CHARACTERIZATION OF THE TREATY CONCERTATION PROCESS. VI.- FINAL CRITICAL NOTE. VII.- CITED BIBLIOGRAPHY

**Resumen**

En este trabajo se realiza un estudio detenido y crítico sobre los tratados internacionales de reciprocidad, como única vía señalada por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para atribuir el derecho de sufragio en las elecciones municipales a los extranjeros no comunitarios residentes en España. A este fin, se expone, a grandes rasgos, el estado del Derecho Comparado, como punto de referencia para la apreciación de la reciprocidad, se analiza el conjunto de tratados suscritos, tanto en sus aspectos formales, como en los materiales, se da cuenta de los tratados que no se han podido suscribir y por qué, se realiza una caracterización general de su proceso de concertación, y, finalmente, se hace balance sobre esta vía normativa, que se advierte limitada en su esencia y prácticamente ya agotada en sus posibilidades de desarrollo, y se reflexiona sobre los posibles cambios a introducir en el ordenamiento con vistas a conseguir una mayor extensión del derecho de sufragio de este colectivo.

**Abstract**

In this work, a detailed and critical study is carried out on international reciprocity treaties, as the only way indicated by the Organic Law of the General Electoral Regime to attribute the right to vote in municipal elections to non-EU foreigners residing in Spain. To this end, the state of Comparative Law is presented, broadly speaking, as a point of reference for the appreciation of reciprocity, the set of treaties signed is analyzed, both in its formal and material aspects, and it is realized. of the treaties that have not been signed and why, a general characterization of their conclusion process is carried out, and, finally, an assessment is made of this regulatory path, which appears to be limited in its essence and practically already exhausted in its possibilities. of development and reflects on the possible changes to be introduced in the regulations with a view to achieving a greater extension of the right to vote for this group.

**Palabras clave**

Derecho de sufragio; derecho de voto; extranjeros; ciudadanía; tratados de reciprocidad; elecciones; elecciones locales; sufragio universal.

**Keywords**

Right to suffrage; right to vote; foreigners; citizenship; reciprocity treaties; elections; local elections; universal suffrage.