

# Seguridad, inmigración e integración. La tríada posible

MAGDALENA MARTÍN  
RAFAEL DURÁN



El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

**Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad**

© 2008. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Consejería de Presidencia. Junta de Andalucía  
Depósito Legal: SE-6250-08

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

---



Centro de Estudios Andaluces  
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

J2008/03

## \* Seguridad, inmigración e integración

### La tríada posible

Magdalena Martín y Rafael Durán \*

#### RESUMEN

Entre los retos que la inmigración plantea, tanto a nivel nacional como comunitario, destaca su relación con dos conceptos claves en las democracias avanzadas: la seguridad y la integración. El presente documento de trabajo se centra en la dimensión política de la integración y, en particular, en la viabilidad y/o oportunidad de la extensión del derecho de voto a los inmigrantes. La perspectiva de análisis parte de la premisa de que la inseguridad que la presencia de los inmigrantes suscita en la UE con frecuencia soslaya la inseguridad que también padecen los inmigrantes como consecuencia de los derechos y libertades que se les niegan. Por ello se propone la extensión del principio de igualdad política más allá de los nacionales del país de acogida hacia todos los inmigrantes y en todos los niveles de la *politeya*. De esta manera, se cuestiona la concepción de la participación política que liga nacionalidad y ciudadanía en aras del binomio ciudadanía-residencia. En concreto, tras la descripción del actual marco jurídico relativo al derecho de sufragio de los extranjeros en España, se abordan una serie de aspectos que hacen propicia la extensión del mismo y las oportunidades y/o restricciones que imponen las normas jurídicas vigentes, la actitud y opiniones de la sociedad de acogida respecto del fenómeno migratorio y el posicionamiento de la Unión Europea al respecto. Finalmente se realizan algunas reflexiones sobre los riesgos que entraña pensar que la seguridad de Europa y de los europeos puede erigirse sobre una política común de inmigración fundamentalmente represiva y excluyente, subrayando que, al igual que no cabe seguridad física sin seguridad jurídica, nuestra seguridad como europeos no puede sustentarse en la inseguridad de los otros, tanto menos si esos *otros* son nuestros convecinos.

---

\* Magdalena Martín es Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Málaga. Rafael Durán es Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad de Málaga.

## ABSTRACT

Between the challenges that immigration raises, as much at national level as communitarian, it emphasizes its relation with two key concepts in modern democracies: security and integration. The present working paper focuses in the political dimension of integration and, in particular, in the viability and/or opportunity of the extension of the right of vote to the immigrants from its consideration of residents, whatever their nationality. The perspective of analysis assumes that the insecurity that the presence of the immigrants provokes in the UE forgets the insecurity that also immigrants suffer since they are being deprived of fundamental rights and liberties, such as the right to vote. For that reason we propose the extension of the principle of political equality beyond the nationals of the welcome country towards the immigrants, all, communitarian and extracomunitarian and in all levels of political life, putting into question the link between nationality and citizenship and making some reflections on the relationship between physical and legal security and our security as communitarian citizens and the security of the immigrants in the EU.

## 1. Introducción

Cualquiera que sea la intensidad y orientación de la acción política que las desarrolle, tres son básicamente las cuestiones que afrontan las políticas de inmigración: 1) control de los flujos migratorios, con particular énfasis en el control de fronteras a la entrada y en las repatriaciones; 2) cooperación con los Estados de origen, entendiendo por tal desde la ayuda al desarrollo hasta la reciente noción de co-desarrollo, y 3) integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Sin duda, es este tercer eje el menos desarrollado tanto a nivel nacional como comunitario. Este trabajo pretende abordar el reto de la integración centrándose en su dimensión política; más en concreto, en la extensión del derecho de voto a los inmigrantes desde su consideración de residentes, cualquiera que sea su nacionalidad.

Pese a la repercusión mediática y a la denominación, propuestas como el “contrato de integración”, debatido tanto en el seno de sociedades nacionales como en la Unión Europea, están en consonancia con una concepción del fenómeno migratorio únicamente como problema<sup>1</sup>. De hecho, la asociación entre inmigración e inseguridad es frecuentemente invocada en algunos Estados miembros como justificación de la acción estatal sobre o contra determinados colectivos de inmigrantes, incluidos ciudadanos comunitarios de reciente incorporación como son los rumanos. En la misma línea se encuentra la “Propuesta de Directiva relativa al procedimiento y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros Estados que se encuentren ilegalmente en su territorio” (Directiva de retorno), recientemente aprobada y a la que más abajo nos referiremos.

El enfoque predominante del fenómeno migratorio tiende, pues, desde el acento en la restricción y la represión, a la criminalización de un sector creciente de la población europea en razón de su foraneidad. Así es tanto desde el punto de vista político como desde el mediático<sup>2</sup>. Que el primer proyecto normativo tendente a la construcción de una política común de inmigración sea una Directiva de naturaleza fundamentalmente represiva, respecto de la cual la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha expresado serias dudas acerca de su compatibilidad con los derechos humanos, es un indicio preocupante de la deriva actual de la Unión. En tales términos

---

<sup>1</sup>El diario *La Repubblica* publicaba en portada recientemente una entrevista al Presidente francés bajo el título «Sarkozy: “Patto europeo su immigrati e sicurezza”» *La Repubblica*, 4 de junio, 2008 (disponible en <http://www.repubblica.it>). En páginas interiores, el artículo se rotulaba “Sarkozy: clima, immigrazione e sicurezza. Le sfide più urgenti”.

<sup>2</sup> Vide Juan J. IGARTUA, “El tratamiento informativo de la inmigración en los medios de comunicación españoles. Un análisis de contenido desde la Teoría del *Framing*”, *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, n° 13, 2007, págs.91-110.

se manifestaban también Jacques Delors y Michel Rocard, para quienes “que el primer proceso de codecisión sobre inmigración sea un proyecto ligado a la represión, antes de que las condiciones de acogimiento y de integración de los extranjeros no comunitarios hayan sido discutidas y determinadas por los Veintisiete”, es “[t]odo un símbolo que no parece de lo más oportuno”<sup>3</sup>.

Frente a la inseguridad que suscita la presencia de los inmigrantes en la UE, presuntamente atentatoria contra las libertades de que disfrutamos los ciudadanos comunitarios, ¿no es necesario pensar también en la inseguridad que ellos padecen y en las libertades que se les niegan?. No parece que sea esa clase de inseguridad la que preocupa a quienes, incluso desde cargos de máxima responsabilidad política, legitiman el recurso a la violencia que es propia del Estado por parte de quienes no son Estado, habida cuenta de la dejación de funciones de éste en tanto que garante de una seguridad de cuya inexistencia se culpa a todo un colectivo, el de los inmigrantes, en razón de su identidad<sup>4</sup>.

Si el Leviatán hobbesiano venía a garantizar la seguridad física, el Estado de Derecho ha sumado la seguridad jurídica. Más allá, la democracia como régimen político es un conjunto de pesos y contrapesos que, aspirando a dificultar el ejercicio arbitrario del poder político, tiene por eje vertebrador la creencia en unos derechos del ser humano que asume como fundamentales. Desde la constitucionalización de la soberanía popular, el régimen democrático es fundamentalmente incluyente. Cualquiera que sea el resultado del endurecimiento de las políticas de control de flujos migratorios, la presencia de los inmigrantes es irreversible. Su integración debe ser también una preocupación de los gobernantes, y no cabe integración plena ni convivencia pacífica que no pasen por la elección de los gobernantes por todos los gobernados, incluidos los inmigrantes, sean éstos comunitarios o extracomunitarios. Importa apuntar aquí, frente a la criminalización a la que acabamos de hacer referencia, que ni la irregularidad ni la delincuencia son caracteres constitutivos de las personas por su condición de residentes extranjeros. La residencia, y no la extranjería, es lo que debería mover a la promoción de su integración.

---

<sup>3</sup> Jacques DELORS y Michel ROCARD, “Europa debe respetar los derechos esenciales de los *sin papeles*”, *El País*, 18 de junio, 2008, disponible en <http://www.elpais.com>.

<sup>4</sup> Como ejemplo, baste recordar que el Consejo de Ministros que preside Berlusconi no ha tipificado finalmente como delito la residencia ilegal en Italia, pero su ministro Bossi, en vez de denunciar la violencia practicada por ciudadanos italianos contra campamentos marginales de rumanos en mayo de 2008 la justificó afirmando que “la gente hace lo que no logra hacer la clase dirigente. *Vide v.gr. El Mundo y El País*, 16 de mayo, 2008. Lo ocurrido recuerda los incidentes en El Ejido almeriense en 2000. *Vide v.gr. Mikel AZURMENDI*, “Inmigración y conflicto en el Ejido”, *Claves de Razón Práctica*, nº 116, 2001, págs.8-17.

Desde los inicios de los Estados constitucionales, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley ha sido más un empeño y un proceso –la “pasión revolucionaria” a que aluden Arendt y Furet<sup>5</sup>– que una realidad. Pero ha sido; porque el régimen político de derechos y libertades, con sus pesos y contrapesos, ha devenido incluyente. El sufragio se fue haciendo menos restrictivo, hasta devenir universal, primero masculino y posteriormente femenino. Se abolió la esclavitud, y después la segregación racial, y se ampliaron también los derechos de participación política no convencional, como se han ido ampliando los derechos civiles, sin exclusión, aunque a distintos ritmos, de grupos tradicionalmente marginados, si no perseguidos. La democracia representativa no se caracteriza por la participación política intensa ni directa, pero, también a diferencia de la clásica, es inclusiva, esto es, no se excluye a nadie del *demos*.

Desde un punto de vista normativo, pues, urge la integración también política de los inmigrantes. Desde un punto de vista práctico, la despreocupación por hacerlos sentirse parte del *nosotros* que determinan las normas de convivencia aboca a sentimientos de exclusión y a situaciones conflictivas como la vivida en Francia en el otoño de 2005<sup>6</sup>. Su reverso son las actitudes y los comportamientos xenófobos de los autóctonos. La inmigración no tiene por qué ser un problema, pero puede acabar siéndolo si no se gestiona adecuadamente, y ello incluye la integración como objetivo. Pensando más en el medio y en el largo que en el corto plazo, cabe dar un paso más –tanto en el proceso interno, nacional, como en el comunitario– de extensión del principio de igualdad política más allá de los nacionales del país de acogida: hacia los inmigrantes, todos, comunitarios y extracomunitarios, incluidos sus descendientes, y en todos los niveles de la *politeya*: municipal, regional, nacional y, en Europa, comunitario. De esta manera, según se aborda en este trabajo<sup>7</sup>, cuestionaríamos la concepción de la participación política que liga nacionalidad y ciudadanía en aras del binomio ciudadanía-residencia.

La presente reflexión se centra por tanto en el análisis del reconocimiento del derecho de voto a los inmigrantes como mecanismo de igualdad e integración política. Sin pretender con ello agotar la complejidad y amplitud del fenómeno migratorio ni minimizar la trascendencia ora de la integración social y laboral, ora del reto de la di-

---

<sup>5</sup> José M<sup>a</sup> RIDAO, “El incendio francés. Pasión democrática, pasión revolucionaria y pasión identitaria”, *Claves de Razón Práctica*, n<sup>o</sup> 158, Diciembre, 2005, págs 24-28.

<sup>6</sup> *Vide v.gr.* José M<sup>a</sup> RIDAO, “El incendio francés...”, *op.cit.*; Justin VAISSE, “Unrest in France, November 2005: Immigration, islam and the challenge of integration”, *U.S.-Europe Analysis Series* (The Brookings Institution), Enero, 2006; Jonathan LAURENCE y Justin VAISSE, “Understanding urban riots in France”, *New Europe Review* (The Brookings Institution), n<sup>o</sup> 1, 2005.

<sup>7</sup> Sobre el particular véase también Rafael DURÁN y Magdalena MARTÍN, *Integración política de los inmigrantes: La vía del sufragio*, Comares, Granada, 2008.

versidad (cultural), este estudio se centra en la pluralidad (política), de cuyo respeto se hace garante todo régimen democrático. En concreto, nos proponemos, tras la descripción del actual marco jurídico relativo al derecho de sufragio de los extranjeros en España, abordar una serie de aspectos que hacen propicia la extensión del mismo y las oportunidades y/o restricciones que imponen las normas jurídicas vigentes. Para ello abordaremos igualmente la actitud y opiniones de la sociedad de acogida respecto del fenómeno migratorio, así como, para finalizar, sintetizaremos el posicionamiento de la Unión Europea al respecto.

## 2. Marco legal del derecho de voto de los extranjeros en España

Del artículo 13 de la Constitución española (CE a partir de ahora) se deduce<sup>8</sup> la existencia de cuatro clases de derechos constitucionales: 1) aquellos que por mandato constitucional son reconocidos tanto a los españoles como a los extranjeros, que son los inherentes a la dignidad humana; 2) los que según la Constitución sólo tienen como titulares a los españoles, pero que pueden extenderse a los extranjeros mediante ley, caso de los derechos de asociación y reunión; 3) los derechos de asilo y refugio, de los que son titulares en exclusiva los extranjeros y 4) el derecho de participación en los asuntos públicos, del que en principio solamente son titulares los españoles, “salvo lo que, atendiendo a los criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales” (art.13.2 CE).

Siguiendo a Pérez Vera<sup>9</sup>, las razones de los dos límites constitucionales a la extensión del sufragio a los extranjeros –esto es, de una parte, la exigencia de reciprocidad por la vía de la ley o tratado, y, de la otra, su aplicabilidad exclusivamente en los comicios municipales– tienen que ver con dos factores: primero, con la necesidad de lograr un acuerdo entre quienes en el momento constituyente propugnaban circunscribir los derechos políticos a los nacionales, y quienes defendían una posición más progresista, que ya entonces se vislumbraba en el contexto europeo; consistía ésta en permitir la extensión del voto, al menos en ciertos niveles, a los extranjeros residentes; segundo, con el hecho de que cuando la Constitución se redacta y aprueba España es

---

<sup>8</sup> Vide Rafael DURÁN, Magdalena MARTÍN y Ángel RODRÍGUEZ, “La participación política de los extranjeros: estado de la cuestión”, *Documento de Trabajo*, JP2007/01, Centro de Estudios Andaluces, disponible en <http://centrodeestudiosandaluces.info.PDF.JP2007/01.pdf>.

<sup>9</sup> Elisa PÉREZ VERA, “Artículo 13. Extranjería”, en Óscar Alzaga (ed.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo II, Cortes Generales, Edsersa, Madrid, 1997, págs.225-40.



un país de emigración. Resulta difícil entonces adivinar la mutación que en veinte años transformaría al país en receptor de un significativo y creciente flujo de inmigrantes<sup>10</sup>.

En cualquier caso, la extensión del derecho al sufragio a los inmigrantes residentes en nuestro país se ha producido por la vía de un acuerdo internacional, el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht en 1992. En él se estableció la ciudadanía europea. Común para todos los nacionales de los Estados miembros, traía aparejada un elenco de derechos fundamentales, entre los que se encontraba y se encuentra el derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado de residencia tanto en los comicios municipales como en las elecciones al Parlamento Europeo (art.8.B.1 TUE).

De conformidad con lo previsto en el artículo 95 CE, antes de proceder a la ratificación del mencionado tratado, el Gobierno solicitó el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, el cual, en la Declaración de 1 de julio de 1992<sup>11</sup>, apreció una contradicción entre el mencionado precepto y el artículo 13.2 de nuestra Carta Magna. Se derivaba de ella la necesidad de reformar la Constitución. Tras la reforma de 28 de agosto de 1992, el tenor literal del artículo 13, vigente en la actualidad, prevé expresamente la posibilidad de extender a los extranjeros el derecho de sufragio, tanto activo como pasivo, en las elecciones municipales.

Una vez que el Tratado de la Unión Europea fue ratificado por España el 25 de noviembre de 1992, con anterioridad a su entrada en vigor internacionalmente el 1 de noviembre de 1993, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) reguló el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos de la Unión<sup>12</sup>. Desde entonces, los ciudadanos comunitarios residentes en España que cumplan con los requisitos exigidos en dicha ley pueden ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales siempre que, además de poseer la condición de ciudadanos de la Unión, reúnan las mismas condiciones que los nacionales españoles y se inscriban previamente en el censo electoral a través de una manifestación expresa de su voluntad de ejercer tal derecho en España<sup>13</sup>. Dicha manifestación de voluntad puede llevarse a cabo en el momento del empadronamiento o en otro posterior, siempre mediante la

---

<sup>10</sup> A 1 de enero de 2008, según cifras actualizadas del Instituto Nacional de Estadística (INE), residen en España más de 5 millones de inmigrantes; en términos relativos, más del 11 por ciento de la población total.

<sup>11</sup> El texto íntegro de la Declaración, así como el requerimiento del Gobierno, pueden consultarse en <http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia>.

<sup>12</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE, nº 147, de 20 de junio) en su redacción dada tras sus sucesivas reformas, la última mediante Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre (BOE, nº 242, de 9 de octubre), Título III, artículos 176 y 177.

<sup>13</sup> Véase el artículo 176 LOREG.

formalización de un impreso normalizado en varias lenguas que la Oficina del Censo Electoral debe poner a disposición de los Ayuntamientos.

Los límites constitucionales fijados por el artículo 13.2 CE siguen siendo aplicables para los extranjeros no comunitarios. No obstante, por un tratado bilateral internacional concluido en 1991 al amparo de la reciprocidad prevista en el mismo artículo, votan también en las elecciones locales españolas los noruegos que hayan residido legal e ininterrumpidamente más de tres años en nuestro país. Junto a los noruegos, tras la última ampliación de la Unión Europea de 1 de enero de 2007, son veintisiete, pues, las nacionalidades distintas de la española que concurren en las elecciones municipales que se celebran en España.

Respecto a los nacionales de terceros Estados que no son miembros de la Unión (*vide* tabla 1), cabe apuntar la posibilidad de que en el futuro se proceda a la aplicación de un tratado internacional bilateral, hasta ahora inédito, firmado por España y Chile en el año 1990, en el que ambos países reconocían a sus respectivos nacionales el derecho de voto en las elecciones municipales del Estado en el que residieran “de conformidad con sus respectivas legislaciones”. Asimismo, en los cuatro “Tratados Generales de Amistad y Cooperación” que España ha concluido con Argentina (1988), Venezuela (1990), Uruguay (1992) y Colombia (1992) se reconoce, siempre bajo el principio de reciprocidad, un eventual derecho de voto de sus respectivos nacionales en el Estado de residencia, condicionado a lo dispuesto en las normas que se establezcan en acuerdos complementarios de momento inexistentes.

Por lo que respecta al voto en las elecciones al Parlamento Europeo, en la referida Declaración de 1 de julio de 1992 el Tribunal Constitucional español, en línea con la posición adoptada por otras máximas instancias judiciales -caso del Consejo Constitucional francés-, afirmó que la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo correspondía a la Unión Europea, “en el marco del proceso de transferencia de soberanía regulado por el artículo 93”. Así pues, mediante la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993, se fijaron “las modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo para los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no son nacionales”. Posteriormente se procedería a su correspondiente regulación en la LOREG mediante la inserción de un título especial<sup>14</sup>. En el caso de las elecciones al Parlamento Europeo, a las exigencias genéricas de poseer la ciudadanía europea y cumplir los mismos requisitos que los electores españoles se añade la obligación de optar pre-

---

<sup>14</sup> Título VI LOREG, “Disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento Europeo”, arts. 210 y 210bis.

viamente por ejercer el sufragio activo en España. Tal decisión conlleva la renuncia al derecho en cuestión en el Estado de origen, ya que existe la prohibición del doble voto, esto es, en los Estados de nacionalidad y de residencia<sup>15</sup>.

De lo anterior se deduce que en el momento presente el derecho de sufragio activo y pasivo, buque insignia de la participación política y elemento vertebrador del carácter democrático de todo sistema político, sigue siendo un derecho atribuido a los nacionales, salvo las aludidas extensiones operadas por la vía convencional en beneficio de los ciudadanos de la Unión Europea y de los noruegos (en las elecciones municipales), y exclusivamente de los nacionales comunitarios (en las elecciones al Parlamento Europeo). Por consiguiente, puede adelantarse ya que la integración política de los inmigrantes por la vía del derecho de sufragio presenta importantes dificultades de orden constitucional y legal. Serán objeto de la debida atención más abajo.

**Tabla 1. Extranjeros con derecho a voto en España**

NACIONALIDAD	TIPO DE SUFRAGIO	BASE JURÍDICA	EJERCICIO EFECTIVO
NACIONALES DE LOS 26 ESTADOS MIEMBROS DE LA UE	Sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo del Estado miembro donde residan Sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales en el Estado miembro donde residan	-Artículo 19 TUE -Directiva 93/109/CE -Artículo 19 TUR -Directiva 94/80/CE -Directiva 2006/106/CE	Desde 1994 Desde 1996 en adelante, según fecha de adhesión de cada Estado miembro
NORUEGOS	Sufragio activo en las elecciones municipales bajo reciprocidad	-Canje de notas (6 de febrero, 1990) -Real decreto 202/1995	Desde 1991, residencia legal e ininterrumpida previa de 3 años Inscripción en el Padrón municipal y en el censo electoral de extranjeros
CHILENOS	Sufragio activo en las elecciones municipales	Tratado General de Cooperación y Amistad (19 de octubre, 1990)	No aplicado
ARGENTINOS	Sufragio activo en las elecciones municipales del Estado en el que residen y no sean nacionales, de conformidad con la legislación de dicho Estado	Tratado General de Amistad y Cooperación (3 de junio, 1988)	Sometido a condición: firma y ratificación de acuerdos complementarios (hasta ahora inexistentes)
COLOMBIANOS		Tratado General de Amistad y Cooperación (29 octubre,	

<sup>15</sup> Art 210 LOREG. En este requisito adicional, véase sobre la causa del subregistro y, por ende, de la escasa participación en los comicios al Parlamento Europeo de los ciudadanos europeos residentes en nuestro país, Ángel Rodríguez, “El censo electoral”, en Vicente Rodríguez Rodríguez (coord.), *Los retirados extranjeros en Andalucía: Análisis y propuesta de actuación* (Informe para el Instituto de Estadística de Andalucía), Instituto de Estadística de Andalucía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Universidad de Málaga (sin publicar), 2007.

		1992)	
VENEZOLANOS		Tratado General de Amistad y Cooperación (7 de junio, 1990)	
URUGUAYOS		Tratado General de Amistad y Cooperación (23 de junio, 1992)	

### 3. A favor de la extensión del derecho de sufragio: razones políticas y demoscópicas

La política migratoria ha incorporado como componente la preocupación por la integración de los residentes foráneos. La ONU ha contabilizado setenta y cinco países con programas específicos de integración en su *International Migration 2006*<sup>16</sup>. En el caso de España, el primer plan nacional fue aprobado por el Gobierno en febrero de 2007 bajo la denominación de *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*<sup>17</sup>. De acuerdo con el último *Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes*, cofinanciado por la Comisión Europea, España supera la media europea de integración y, en décima posición, se sitúa por encima de países como Francia, Luxemburgo o Alemania<sup>18</sup>.

Pierde posiciones, en cambio, al analizar separadamente la integración política: frente a una media de los Estados miembros de la UE-15 de 60 puntos, España obtiene una puntuación de 50, lo que la sitúa en decimocuarto lugar. Se trata, junto con el acceso a la nacionalidad y las políticas contra el racismo y la xenofobia, de los aspectos más débiles de la política de integración del país. En concreto, el informe destaca como uno de los aspectos peor valorados que, de los residentes extracomunitarios, sólo los noruegos puedan participar en las elecciones municipales<sup>19</sup>. Esto es: con datos de 1 de enero de 2007, más de 2'7 millones de residentes en España (desatendida la edad) carecieron del derecho democrático a elegir a sus representantes políticos más próximos en los comicios que se celebraron ese mismo año. Si pensamos en las

<sup>16</sup> NACIONES UNIDAS, *International Migration 2006*, Naciones Unidas, Nueva York, 2006, disponible en [http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration\\_Chart/Migration2006.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration_Chart/Migration2006.pdf).

<sup>17</sup> *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, disponible en <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECIDEF180407.pdf>.

<sup>18</sup> MIGRATION POLICY GROUP, *Migrant Integration Policy Index*, British Council, Bruselas, 2007, disponible en [www.integrationindex.eu](http://www.integrationindex.eu). En concreto, obtiene una puntuación de 61, siendo 60 la media de la UE-15, 54 la de los veintiocho países analizados (Canadá incluido), y 53 la de la UE-25. El primer país por sus políticas de integración de inmigrantes es Suecia, seguida de Portugal; ambos obtienen 88 y 79 puntos respectivamente.

<sup>19</sup> MIGRATION POLICY GROUP, *Migrant Integration Policy Index*, *op.cit.*, pág.167.

elecciones autonómicas o en las generales, la cifra roza los 4'5 millones de personas. Con datos de 1 de enero de 2008, los dígitos ascienden a 3'1 millones y 5'2 millones, respectivamente.

Los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds presentaron el 17 de agosto de 2006 para su debate en el Pleno del Congreso de los Diputados la "Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho de voto a los extranjeros residentes legales". En el primero de sus tres puntos, haciéndose eco de una Resolución del Parlamento Europeo en parecidos términos<sup>20</sup> y de una anterior Proposición de Ley, desestimada en el año 2003<sup>21</sup>, se instaba al Gobierno a:

"proceder a la negociación y firma de acuerdos o convenios con los países con mayor número de residentes legales en España, y, especialmente, con aquellos con los que ésta tiene relaciones históricas, políticas y culturales más estrechas, al objeto de que dichos nacionales puedan votar y ser elegidos en las elecciones municipales en España con arreglo al artículo 13.2 de la Constitución"<sup>22</sup>.

Tras seguir los trámites preceptivos, esta iniciativa entró en punto muerto, máxime después de que la Vice-Presidenta primera del Gobierno declarase en agosto de 2006 que en ningún caso la extensión del voto tendría efectos sobre las entonces inmediatas elecciones municipales y autonómicas, de mayo de 2007<sup>23</sup>. Celebrados esos comicios, y tras ellos las elecciones generales, en marzo de 2008, la actual composición parlamentaria, renovada y ampliada la mayoría socialista, deviene oportunidad para hacer frente a los discursos sostenidos y los compromisos adquiridos.

Para que esta previsión se haga realidad se necesita voluntad política y habilitación de los cauces legales necesarios. Respecto a la primera, en una entrevista escrita, concedida apenas tres días después de su nombramiento, el actual Ministro de

---

<sup>20</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 25 de enero de 2001, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión, en la que el Parlamento recomienda a los Estados miembros que aún no lo hayan hecho, entre ellos España, que firmen y ratifiquen el Convenio del Consejo de Europa sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local, para de esta manera permitir la extensión del sufragio a todos los ciudadanos de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión desde al menos tres años.

<sup>21</sup> Proposición de Ley 12/000290, para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, en la que, siguiendo la Resolución del Parlamento Europeo, se insta a la modificación de la Ley de Extranjería 8/2000 al efecto de extender el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a los extranjeros "que acrediten tres años de residencia o gocen del estatuto de residencia permanente" (Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie B, Proposiciones de Ley, 24 de abril, 2003, n° 330-I, pág.17).

<sup>22</sup> Legislatura VIII, Proposición no de Ley ante el Pleno. Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho a voto, en las elecciones municipales, a los extranjeros residentes legales. (162/000509). Presentada el 17 de agosto de 2006 y calificada el 5 de septiembre de 2006. Autor: Grupo Parlamentario Socialista y Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, n° D-428, de 11 de septiembre, 2006, pág.17).

<sup>23</sup> Rueda de Prensa posterior al Consejo de Ministros del 25 de agosto de 2006 disponible en <http://www.mpr/es/centrodeprensa>.

Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, preguntado acerca de si mantenía las afirmaciones que había realizado durante la campaña electoral sobre la necesidad de promover cambios legislativos para que los inmigrantes pudieran votar, respondió lo siguiente:

“Yo hice esas declaraciones en mi condición anterior de alcalde (de *L'Hospitalet*) y no como ministro. Pero modifiqué mi pensamiento en ese sentido. En una ciudad como la mía, que tiene 260.000 habitantes y 60.000 son extracomunitarios, está habiendo un déficit democrático. Y debemos buscar mecanismos para que esas 60.000 personas puedan sentirse partícipes de la ciudad o, si no, acabarán estando más preocupadas de lo que pasa en su pueblo de origen que de lo que está pasando en esa ciudad”<sup>24</sup>.

Unos días antes, otro diario nacional publicó entrecomilladas unas declaraciones del nuevo Ministro afirmando, en referencia a los inmigrantes, que, “si estas personas no pueden votar, no van a estar pendientes de lo que pasa en la ciudad en la que viven”<sup>25</sup>. De hecho, ha llegado incluso a mostrarse favorable a «llegar a un “consenso” político sobre la posibilidad de que puedan hacerlo en otros comicios (...) en las elecciones autonómicas y generales»<sup>26</sup>.

En este clima, el xxxvii Congreso Federal del Partido Socialista, celebrado en julio de 2008, retomó la idea de reconocer el derecho de voto en las elecciones municipales de 2011 a los inmigrantes extracomunitarios con residencia legal y estable, en los términos previstos por la Constitución. Con tal fin solicitó a la oposición, y en particular del PP, el consenso necesario para llevar a la práctica dicha iniciativa. Aunque en principio la ponencia marco del PSOE no hacía referencia a este asunto, en la Resolución final aprobada se afirmaba que:

“La participación política constituye un elemento favorable a la integración de los inmigrantes al fomentar su implicación en los procesos democráticos que afectan directamente a su entorno más inmediato. Con este objetivo, el PSOE impulsará los acuerdos políticos necesarios para el ejercicio del derecho al voto en las elecciones municipales de aquellos ciudadanos extracomunitarios que sean residentes estables. La igualdad de derechos tiene también el envés de la igualdad de obligaciones”<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> *El País*, 20 de abril, 2008, pág.18.

<sup>25</sup> *El Mundo*, 16 de abril, 2008, <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/16/espana/1208334181.html>. En una entrevista posterior afirmó: “cuando una ciudad tiene cerca del 24% de inmigración y esa inmigración ya es estable y con clara voluntad de permanencia y de formar parte de la ciudadanía de futuro, parece razonable que se busquen fórmulas que permitan al máximo número de personas participar en los comicios municipales” (*El Mundo*, 28 de abril, 2008, <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/24/espana/1209020449.html>).

<sup>26</sup> *La Vanguardia*, 20 de abril, 2008, <http://www.lavanguardia.es/lv24h/20080420/53457173384.html>.

<sup>27</sup> El texto completo de la Resolución está disponible en <http://www.psoe.es/ambito/saladeprensa/docs>.

El paso siguiente ha sido la constitución de un grupo de expertos encargado de reflexionar sobre las necesarias reformas de la legislación electoral, que serán analizadas posteriormente en una subcomisión parlamentaria que empezará a funcionar en el nuevo año parlamentario. Alcanzar el anhelado consenso no parece sin embargo una empresa fácil. El principal partido de la oposición considera que ésta iniciativa no es prioritaria, pese a manifestaciones favorables como las del Alcalde de Madrid. Por su parte, el secretario general de Convergència Democràtica criticó la propuesta del PSOE afirmando que su partido no apoya ni la política de mano dura empleada por dirigentes como Berlusconi ni el “voto para todos de Zapatero”, e insistió en la necesidad de que los inmigrantes demuestren su voluntad de integración mediante la firma del llamado “contrato con Cataluña”, en el que el conocimiento de la lengua y la cultura catalana serían los parámetros para medir el arraigo de los inmigrantes, y, por tanto, la posibilidad de votar en las elecciones municipales “de quienes viven en Cataluña y quieren ser catalanes”<sup>28</sup>.

Así las cosas, nos encontramos en una situación similar y a la vez diferente a la de 2006, en la que algunas cosas parecen haber quedado claras.

En primer lugar, de materializarse, la extensión del derecho de voto de los inmigrantes extracomunitarios afectará sólo a las elecciones municipales.

En segundo lugar, se realizará estrictamente en el marco previsto en la Constitución, es decir, mediante la conclusión de tratados internacionales de reciprocidad con los países de origen.

En tercer lugar, su ejercicio requerirá que los beneficiarios de la medida acrediten un número por determinar de años de residencia legal previa.

Y por último, pero no menos importante, todas estas exigencias reducirán sensiblemente el alcance potencial de la medida, ya que del 1.300.000 inmigrantes legales censados, habrá que excluir aquellos colectivos, como el de los 376.000 marroquíes, cuyo ordenamiento interno prohíbe el reconocimiento de voto a los extranjeros, lo que milita en contra del requisito *sine quae non* de la reciprocidad.

Paradójicamente, pese a que parece que los inmigrantes (o sus descendientes) suelen optar por candidaturas de izquierda<sup>29</sup>, y éste podría ser un buen argumento a favor de la diligencia socialista en la materia que tratamos, se ha constatado igualmen-

---

<sup>28</sup> Las declaraciones de Artur Mas pueden encontrarse en <http://www.minutodigital.com/inmigracion>.

<sup>29</sup> Anthony M. MESSINA, *The logics and politics of post-WWII migration in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, cap. 7. Cabe precisar que los estudios que han corroborado la relación entre inmigrantes de segunda generación y voto de izquierda han trabajado con poblaciones cuya migración comportaba mayoritariamente la residencia en un país más desarrollado; no es el caso de los inmigrantes comunitarios de la UE15, a los que se presupone electores mayoritariamente conservadores. No hay estudios al respecto.

te que son los gobiernos de derecha los que emprenden normalmente reformas a favor de la extensión del sufragio a los extranjeros<sup>30</sup>. Con todo, hay una serie de razones relativas a la actitud de los españoles ante la inmigración por las que tales reformas no habrían de ser costosas para el gobierno nacional en términos electorales. En su caso, tampoco para los autonómicos.

Pérez-Díaz *et al.* se han aproximado a los colectivos españoles que viven más de cerca el fenómeno de la inmigración extracomunitaria, que conviven con él en sus barrios, y han conocido su opinión por medio de grupos de discusión<sup>31</sup>. Enfatizan el contraste detectado entre la tendencia al alza de las respuestas positivas en las preguntas sobre los efectos económicos de la inmigración, por una parte, y la quiebra de esa tendencia, a partir de 1996, en las preguntas demoscópicas relativas a convivencias imaginarias en la vida social y cotidiana<sup>32</sup>. Hecha la precisión, cabe señalar cómo el racismo nunca ha sido percibido como uno de los tres problemas principales de España por más del 1'9 por ciento de los encuestados por el CIS para sus Barómetros mensuales<sup>33</sup>, siendo lo habitual que el porcentaje sea inferior al punto<sup>34</sup>.

No es el caso de la inmigración. Ausente hasta el año 2000 de las respuestas demoscópicas, aparece señalada en aquel septiembre por algo menos del 7 por ciento de los encuestados, y, no habiendo bajado de ese dígito en los años posteriores, ha alcanzado su máximo nivel en septiembre de 2006 (59 por ciento, casi dieciocho puntos por delante entonces del paro). Según puede apreciarse en la gráfica 1, cualquiera que hayan podido ser los motivos puntuales que expliquen los cambios bruscos, cabe destacarse que,

---

<sup>30</sup> David C. EARNEST, "Neither citizen nor stranger. Why States enfranchise resident aliens", *World Politics*, 58, Enero, 2006, págs.268 y 272.

<sup>31</sup> Víctor PÉREZ DÍAZ, Berta ÁLVAREZ-MIRANDA y Carmen GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, *España ante la inmigración*, Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales, nº 8, Barcelona, 2001, cap. 5.

<sup>32</sup> Víctor PÉREZ DÍAZ *et al.*, *España ante la inmigración*, *op.cit.*, págs.158 ss.

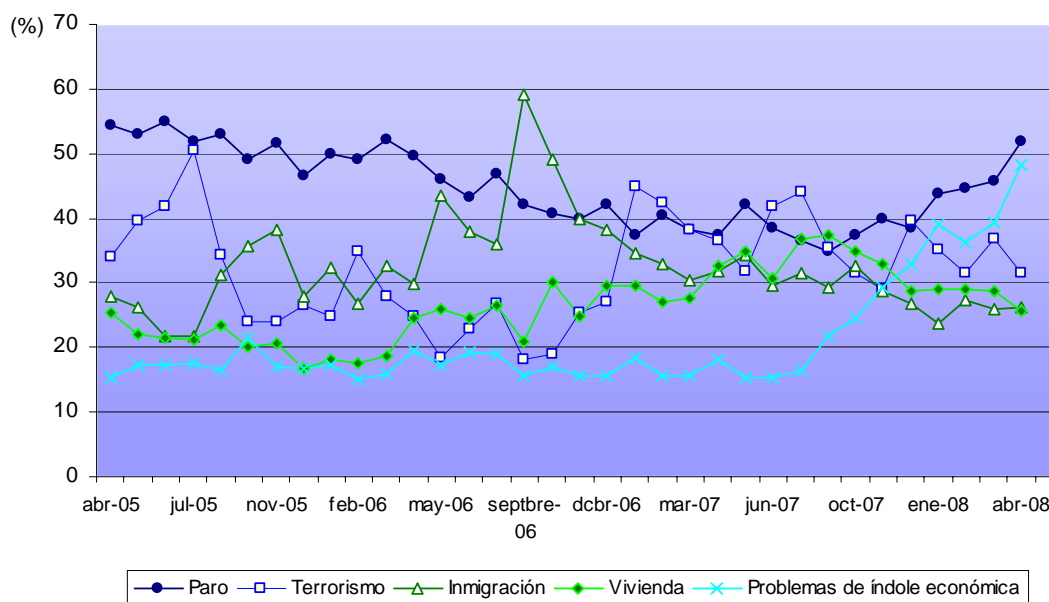
<sup>33</sup> Barómetro de septiembre de 2000 (disponible en <http://www.cis.es>).

<sup>34</sup> La media de los años 2005, 2006 y 2007 ha sido, respectivamente, de 0'6, 0'4 y 0'5 por ciento, siendo del 0'3 en los cuatro primeros meses de 2008. Para un análisis sobre el componente clasista o xenófobo y racista del rechazo de los inmigrantes en España, véanse Juan Díez NICOLÁS y M<sup>a</sup> José RAMÍREZ LAFITA, *La inmigración en España: Una década de investigaciones*, IMSERSO, Madrid, 200.; M<sup>a</sup> Jesús CAMPO, *Opiniones y actitudes de los españoles ante el fenómeno de la inmigración*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2004; M<sup>a</sup> Ángeles CEA, *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2004, e *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Madrid, 2007, disponible en <http://www.oberaxe.es/>; Juan Díez NICOLÁS, *Las dos caras de la inmigración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid, 2004; Eva ANDUIZA ("Percepciones sobre el caudal migratorio, distancia social y xenofobia", en Mariano Torcal, Laura Morales y Santiago Pérez-Nievas (eds.), *España: Sociedad y política en perspectiva comparada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs.299-15.) ha comparado sucintamente el caso español con los países incluidos en la primera ola de la *Encuesta Social Europea*.



- a) habiendo sido al alza la tendencia de la valoración que los ciudadanos hacen de la inmigración como problema nacional durante los últimos años,
- b) en octubre de 2005 superaba al terrorismo etarra y pasaba a ser percibida por vez primera como el segundo gran problema del país, y
- c) en septiembre y octubre de 2006 llegaba a ser valorada como el primer problema nacional, puesto que compartía con el paro al mes siguiente<sup>35</sup>, si bien desde entonces ha ido cediendo posiciones a otras cuestiones,
- d) entre noviembre de 2007 y marzo de 2008 aparece sin embargo como quinto problema del país, por detrás del paro, los problemas de índole económica, el terrorismo y vivienda<sup>36</sup>.

**Gráfica 1. La inmigración como problema de España  
(abril de 2005 a abril de 2008)**



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Elaboración propia a partir de la pregunta: “¿Cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España?”, o su variante: “¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?”.

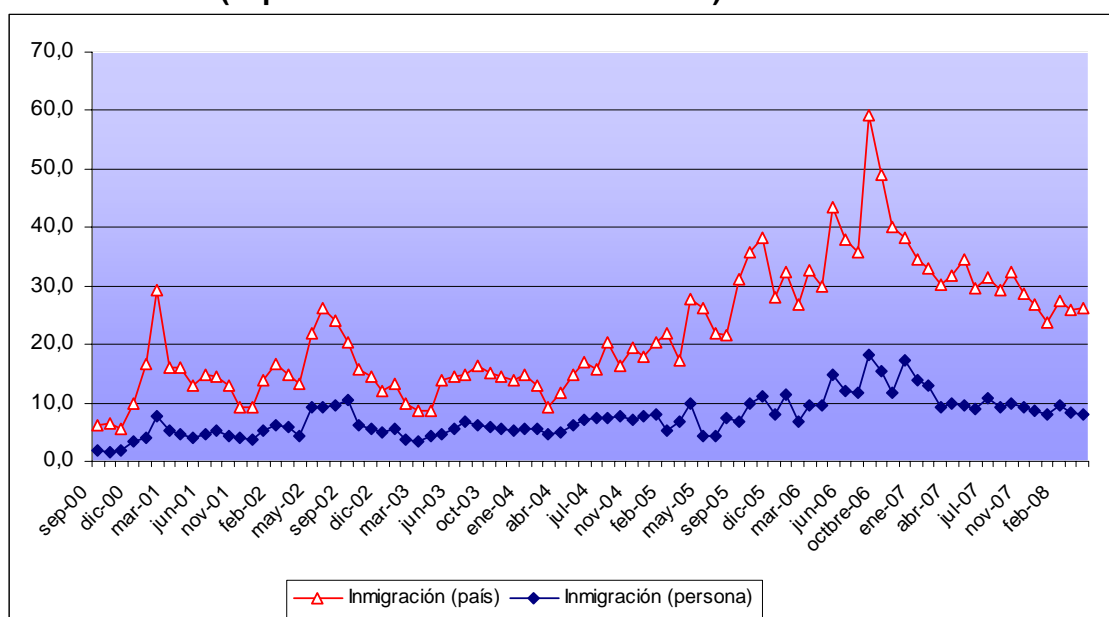
Viene a completar tales datos y observaciones el hecho de que la inmigración siempre ha sido vista como un problema de menor importancia al plantearse a los encuestados desde el punto de vista personal. La media de los años 2005, 2006 y 2007 ha sido, respectivamente, de 7'4, 12'6 y 10'3 por ciento; entre enero y abril de 2008, la media ha seguido decreciendo, y baja al 8'5 por ciento. Como puede obser-

<sup>35</sup> En noviembre del mismo año, el mismo porcentaje de personas, un 40 por ciento, pensaba que inmigración y paro se contaban entre los tres principales problemas del país.

<sup>36</sup> En abril de 2008 ha recuperado la cuarta posición, si bien con un porcentaje (26'1%) que, similar al del mes anterior, era el más bajo desde julio de 2005.

vase en la gráfica 2, la diferencia entre la inmigración como problema nacional y como problema personal es tanto mayor cuanto más alto puntúa aquel. Así, se mantiene estable el hecho de que para en torno a un 90 por ciento de la población la inmigración no es un problema desde el punto de vista personal ni siquiera en aquellos momentos de mayor atención política y mediática al fenómeno.

**Gráfica 2. La inmigración como problema personal (septiembre de 2000 a abril de 2008)**



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Elaboración propia a partir de la pregunta: "¿Y cuál es el problema que a Ud., personalmente, le afecta más? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?".

Habida cuenta del objeto de nuestro estudio, tales argumentos deberían contemplarse conjuntamente con la opinión de la ciudadanía respecto de la extensión de derechos a los inmigrantes. Pérez Díaz *et al.* han corroborado en aproximaciones concretas los resultados de las encuestas a la población general respecto de la predisposición a conceder a los inmigrantes, sin distinción respecto a su situación legal, derechos sociales como el derecho a cobrar el subsidio de paro, a la educación y a la sanidad, al tiempo que han comprobado el rechazo de toda política de discriminación positiva, por ejemplo, en relación con la vivienda o la actividad empresarial<sup>37</sup>. En la misma línea, pero desde un punto de vista comparativo, Martínez-

<sup>37</sup> Víctor PÉREZ DÍAZ *et al.*, *España ante la inmigración*, *op.cit.*

Herrera y Moualhi han concluido de la *Encuesta Social Europea*<sup>38</sup> que “los españoles se cuentan entre los que más simpatizan con la hipótesis de reconocer a los residentes extranjeros los mismos derechos que a los nacionales”<sup>39</sup>.

Con datos de 2005, una media del 80 por ciento de los españoles es favorable a que se le den facilidades a los inmigrantes para las seis cuestiones por las que se les preguntaba en la encuesta del CIS: Traer a su familia a vivir con ellos, acceder a la educación pública (ellos y sus hijos), tener asistencia sanitaria gratuita, obtener un puesto de trabajo en igualdad de condiciones con los españoles, constituir grupos o asociaciones para defender sus derechos, y practicar su religión si lo desean.

Sobre los derechos políticos en concreto, Pérez-Díaz *et al.* concluyen de su trabajo con los grupos de discusión antes referidos que la respuesta es, como respecto de los derechos sociales, “genéricamente positiva pero irreflexiva”<sup>40</sup>. Sólo en el caso del grupo con una predisposición menos favorable hacia los inmigrantes han hallado respuestas mayoritarias contrarias al derecho de sufragio de éstos, si bien el rechazo es generalizado en cuanto a la posibilidad de que se presenten con partidos propios a las elecciones y elijan concejales por criterios identitarios.

El Barómetro de Noviembre del CIS de 2005 (*vide* tabla 2) evidencia que entre los españoles en general las respuestas mayoritarias son siempre favorables, de mayor a menor, a la obtención de la nacionalidad, al derecho de afiliación a partidos políticos y sindicatos, y a votar tanto en elecciones municipales como en generales. Siendo favorables, son también menores que en el Barómetro sobre inmigración de 2000; entonces, en España el porcentaje de personas de acuerdo con que los extranjeros residentes pudieran afiliarse a partidos políticos y sindicatos, así como con el reconocimiento del derecho de voto en las elecciones generales y en las municipales, era superior al 70 por ciento<sup>41</sup>, dígito que en 2005 sólo supera la obtención de la nacionalidad española. De ahí no debería inferirse automáticamente predisposición favorable al ejercicio del derecho de sufragio en todos los niveles (local, regional y nacional), tanto menos si, como abordamos en otro lugar<sup>42</sup>, tal ejercicio se traduce en la elección de representantes identitarios.

---

<sup>38</sup> La primera edición de la *Encuesta Social Europea* se llevó a cabo en España y en otros veinte países a finales de 2002 y principios de 2003; para España, véase Mariano TORCAL, Laura MORALES y Santiago PÉREZ-NIEVAS (eds.), *España: Sociedad y política en perspectiva comparada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

<sup>39</sup> Enric MARTÍNEZ-HERRERA y Djaouida MOUALHI, “Actitudes ante las políticas de inmigración”, en Mariano Torcal *et al.* (eds.), *España...*, *op.cit.*, pág.351.

<sup>40</sup> Víctor PÉREZ DÍAZ *et al.*, *España ante la inmigración*, *op.cit.*, pág.204.

<sup>41</sup> Víctor PÉREZ DÍAZ *et al.*, *España ante la inmigración*, *op.cit.*, págs.156-57.

<sup>42</sup> DURÁN y Magdalena MARTÍN, *Integración política de los inmigrantes...*, *op.cit.*, cap.II.

**Tabla 2. “¿Y cree usted que toda persona extranjera que viva hace un tiempo en España debería tener derecho a...?”**

	España			Andalucía		
	Sí	No	NS/N C	Sí	No	NS/N C
Votar en las elecciones municipales	61	28	11	57	29	14
Votar en las elecciones generales	53	34	13	54	32	14
Afiliarse a partidos políticos o sindicatos	64	24	12	60	28	13
Obtener con el tiempo la nacionalidad española	78	14	9	71	20	9

Fuente: CIS, Barómetro de Noviembre (2005), Estudio CIS 2625. N: 2.485 (nacional) y 444 (regional). Elaboración propia. Porcentajes de fila por ámbito geográfico.

#### **4. Del Derecho comunitario de la inmigración al Derecho comunitario de la integración**

Tanto el *Anuario Eurostat* como el Informe del *Policy Migration Group* correspondientes a 2007 ofrecen datos irrefutables sobre la dimensión del fenómeno migratorio en la Unión Europea (UE)<sup>43</sup>. Tras la incorporación de Bulgaria y Rumania, la población europea ha alcanzado los 490 millones de habitantes, el 7 por ciento del total de la población mundial. De ella, en torno al 8 por ciento, unos 39 millones, son nacionales de terceros Estados, que en algunos Estados miembros, como Luxemburgo, representan hasta el 40 por ciento de la población. En 2004 la tasa migratoria en la Unión fue de 1'85 por cada 1000 personas, y las solicitudes de asilo presentadas, 267.394. En ese mismo año, España e Italia registraron la entrada de 610.000 y 558.000 extranjeros, respectivamente, mientras que 155.000 extranjeros adquirieron la nacionalidad alemana<sup>44</sup>.

A ello hay que sumar la creciente movilidad de ciudadanos comunitarios, pese al mantenimiento de restricciones al libre acceso al mercado laboral para rumanos y búlgaros<sup>45</sup>. La contundencia de estas cifras ha obligado tanto a la Unión Europea como

<sup>43</sup> Vide, respectivamente, *Eurostat Yearbook 2007* (Instituto de Estadística de la UE), disponible en <http://epágs.eurostat.ec.europa.eu>, y *Migration Integration Policy Index 2007*, disponible en <http://www.migpolgroup.com/document>.

<sup>44</sup> De hecho, en España el flujo medio anual de entrada de inmigrantes extracomunitarios desde que comenzó el presente siglo es de 600.000 personas. Los inmigrantes representan en nuestro país el 10'5% del total de la población, frente al 2'2% en 2000, y son considerados un factor clave en el crecimiento económico. Así lo afirman José Ignacio Conde, Juan Ramón García y María Navarro, “Integración y crecimiento regional en España”, *Fundación de Estudios de Economía Aplicada*, Documento de Trabajo 2008-08, disponible en <http://www.mtas.es/migraciones/integración>.

<sup>45</sup> En el Tratado de Adhesión de la República de Rumania y de Bulgaria a la Unión Europea (DO L 157, de 21 de junio, 2005) ya se preveía la facultad de imponer restricciones a la libre circulación de trabajadores hasta un máximo de siete años a contar desde la fecha de la adhesión efectiva de los dos nuevos miembros, finalmente acaecida el 1 de enero de 2007.

a sus Estados miembros a replantearse la clásica dicotomía nacional vs. extranjero, y a la armonización tanto de sus derechos internos como de éstos con respecto al Derecho Internacional. Ello es tanto más así habida cuenta de que la Unión es un espacio vertebrado por la idea de democracia y respeto de los derechos fundamentales. Refuerza tal carácter una de las aportaciones que más destacan del proceso de construcción comunitaria: el concepto y la realidad de la ciudadanía europea, a la que está ligada la integración política.

Como es bien sabido, la nacionalidad, definida como el reconocimiento de la pertenencia de una persona a la población soberana de un Estado, es el concepto a partir del cual el Derecho Comunitario ha perfilado por exclusión las nociones de *ciudadano comunitario* y *extranjero* o *nacional de un tercer país*. El artículo 8.1 del TUE firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007<sup>46</sup> (artículo I-45 del fallido Tratado Constitucional) dispone:

“La Unión respetará en todas sus actividades el principio de igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”.

En idéntico sentido, el nuevo artículo 17 (I-10 del malogrado Tratado Constitucional) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) reitera en su párrafo 1:

“Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”<sup>47</sup>.

Por consiguiente, desde sus orígenes, la ciudadanía europea ni cuestiona ni supera la nacionalidad, sino que se adiciona a ésta, formando un círculo concéntrico a

---

<sup>46</sup> Hemos utilizado el texto consolidado del Tratado de Lisboa preparado por José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES y Mariola UREA, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>47</sup> DO C-306/52, de 17 de diciembre de 2007. El artículo 17 queda modificado como sigue: a) En el apartado 1, las palabras «será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional» se sustituyen por «se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla». b) El apartado 2 se sustituye por el texto siguiente: “2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho: a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua. Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos”.

su derredor, lo que ha llevado a Pérez Luño a hablar de una “ciudadanía multilateral”<sup>48</sup>. Dado que los Estados miembros poseen la competencia exclusiva para determinar quiénes son sus nacionales, la ciudadanía europea se configura, no como un estadio intermedio entre nacionales y extranjeros<sup>49</sup>, sino como una categoría nueva y autónoma, que implica jurídicamente la superación de la naturaleza funcional y económica sobre la que tradicionalmente se había articulado la relación entre los particulares y la Unión Europea<sup>50</sup>, pero que políticamente se sustenta en un *demos* múltiple<sup>51</sup>, una suerte de *demos demoi* que hace de la Unión, más allá de una construcción supranacional, una realidad *altemacional*.

Así lo ha venido a confirmar el TJCE en reiterada jurisprudencia al declarar, en primer lugar, que la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros. Y, en segundo lugar, que la ciudadanía permite a quienes se encuentran en la misma situación obtener el mismo trato jurídico independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de determinadas excepciones<sup>52</sup>. Pese a lo anterior, el TJCE se ha esforzado en respetar la voluntad expresa de los Estados miembros de conservar la competencia exclusiva sobre el régimen legal de la nacionalidad de las personas físicas<sup>53</sup>. De ahí que haya renunciado a elaborar, como sí ha hecho con la noción de trabajador<sup>54</sup>, un concepto de ciudadanía basado en el Derecho Comunitario.

La construcción de la ciudadanía europea por remisión a la nacionalidad es una opción de naturaleza constitucional que imposibilita la formación de un cuerpo político europeo único y homogéneo, y que conlleva algunos efectos probablemente no deseados. Así es en la medida en que, por ejemplo, un estadounidense de origen alemán, aunque no conozca la lengua ni haya pisado jamás suelo alemán, puede ad-

<sup>48</sup> Antonio PÉREZ LUÑO, *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?*, Gedisa, Barcelona, 2004, págs.52 y ss.

<sup>49</sup> José M<sup>a</sup> ESPINAR, *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*, Cívitas, Madrid, 1994, págs.45 y ss.

<sup>50</sup> Isabel LIROLA, *Libre circulación de personas y Unión Europea*, Madrid, Cívitas, 1994.

<sup>51</sup> Bruno KUNOY, “An Union of National Citizens: The origins of the Court’s lack of avant-gardisme in the Chen Case”, *Common Market Law Review*, 43, 2006, págs.179-90.

<sup>52</sup> Véanse las sentencias *Grzelczyk*, de 20 de septiembre de 2001 (C-184/99, Rec. p.I-6193); *Bidar*, de 15 de marzo de 2005 (C-209/03, Rec. p.I-2119), y, de 7 de junio de 2007, de la Comisión contra el Reino de los Países Bajos (C-50/06, aptdo. 32).

<sup>53</sup> Sin embargo, el TCE sí ha admitido la existencia de ciertos límites respecto a la atribución de la nacionalidad por los Estados miembros a las personas jurídicas referidos a la libertad de establecimiento en los asuntos *Centros* (C-212/97, ECR I-1459, 1999) e *Inspire Art Ltd.* (C-167/01, ECR I-10155, 2003).

<sup>54</sup> Para el TJCE el concepto comunitario de trabajador incluye a cualquier persona que ejerza actividades reales y efectivas, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter marginal y accesorio. Véanse las sentencias *Lawrie-Blumn*, de 3 de julio de 1986 (66/85, Rec. pág.2121); *Trojani*, de 7 de septiembre de 2004 (C-456/02, Rec. p. I-7573), y de la Comisión contra la República Italiana, de 26 de octubre de 2006 (C-371/04).

quirir la ciudadanía europea más fácilmente que un hijo de padres turcos nacido y residente en Alemania. Por lo tanto, en su configuración actual, la ciudadanía europea, en lugar de incluir, es decir, en lugar de responder al predicamento incluyente de la democracia, “extranjeriza” y excluye a una parte importante de la población, como son los extranjeros no comunitarios residentes en la Unión.

Así las cosas, cuando el Derecho comunitario se ha planteado la cuestión de la integración política de los extracomunitarios, lo ha hecho en el marco de la construcción de una política común de inmigración. Las razones para buscar dicha integración política son dispares pero contundentes, y comprenden desde argumentos constitucionales (no afección del núcleo duro de la soberanía nacional), a sociales (favorecimiento de la convivencia vía profundización en la integración) y económicos (mejora de la economía y sostenibilidad de los servicios y prestaciones del Estado del bienestar), pasando por disquisiciones sobre qué grupos o partidos políticos resultarían beneficiados en términos electorales<sup>55</sup>. Por el contrario, el marco jurídico para hacerla viable, vinculado al del surgimiento y consolidación del denominado “Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia” y de un “Derecho comunitario de la inmigración”, presenta notorias debilidades. Tal “Derecho comunitario de la inmigración”, de existir, presenta a nuestro juicio unos contornos difusos y un carácter incipiente y heterogéneo, al tiempo que su desarrollo se presenta lastrado por importantes insuficiencias.

- En primer lugar, el concepto de *inmigrante irregular* se sustenta sobre una doble negación: se aplica a los que no son ciudadanos europeos ni están en situación legal, lo que significa un presupuesto conceptual de partida inadecuado. Además, su determinación compete a cada Estado miembro, por lo que existe una extraordinaria fragmentación y heterogeneidad entre los diferentes derechos internos.
- En segundo lugar, la preocupación por la inmigración en la Unión es relativamente reciente, ya que aparece ligado a la ciudadanía europea (TUE, 1992), al Tratado de Ámsterdam y a las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, de 1999<sup>56</sup>. Además de su juventud, ha padecido los avatares de una base jurídica incierta, ya que en sus orígenes se vinculó con el mercado interior, y sólo

---

<sup>55</sup> Fernando ESTEBAN, “Derechos de participación política y empadronamiento de los extranjeros en España”, en M. Moya (coord.), *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería*, Comares, Granada, 2001, págs.547 y ss.

<sup>56</sup> En palabras del Presidente del PSOE, “[I]a consecución de un Pacto Europeo sobre Inmigración puede significar un paso adelante en la configuración de una política común en la materia. Ciertamente-continúa-, se trata de un objetivo hacia el que caminamos con retraso: en octubre se cumplirán nueve años desde que el Consejo Europeo de Tempere se propuso sentar las bases de una política europea de inmigración, fijó como objetivo prioritario construir esa política y señaló como fecha tope el 1 de mayo de 2004. Previsión, pues, incumplida” (Manuel CHAVES, *El País*, 21-6-08, pág.37).

posteriormente pasó a ubicarse dentro del mencionado “Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia”. En esta materia concurren, por tanto, junto con los respectivos derechos internos de los 27 Estados miembros, las normas de derecho comunitario relativas a la libre circulación de personas, las normas de acompañamiento de la libre circulación (visado, asilo, lucha contra la delincuencia, etc.), las normas de Derecho Internacional sobre desplazados, asilados y refugiados, así como las relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal.

- En tercer lugar, las políticas sobre inmigración desarrolladas tanto por la Unión como por sus Estados miembros se han caracterizado tradicionalmente por su carácter sectorial y fragmentado, y por carecer de una visión global, holística, del fenómeno y de sus diferentes facetas.
- En cuarto lugar, ambas son políticas fundamentalmente represivas y preventivas, tributarias de la búsqueda de la seguridad. Tanto los esfuerzos legislativos de los Estados miembros como la normativa comunitaria adoptada se concentran en la represión de la entrada ilegal, la circulación y la estancia de los inmigrantes irregulares, en lugar de en su necesaria integración. La aprobación el 5 de junio por el Consejo de la UE, y el 18 por el Parlamento Europeo (por 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones, y sin ninguna enmienda) de la Directiva de retorno ejemplifica perfectamente esta afirmación<sup>57</sup>.

Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la UE de Lisboa pretende, en el artículo 69 B, sentar una base jurídica sólida susceptible de romper la lógica parcial y sectorial que tradicionalmente ha caracterizado el tratamiento del fenómeno de la migración en la UE para sustituirla por una lógica de extranjería, imprescindible en un

---

<sup>57</sup> Este nuevo proyecto normativo, que previsiblemente no entrará en vigor hasta pasados dos años de su aprobación, en torno a mediados del año 2010, pretende armonizar los procedimientos, plazos y condiciones de expulsión de los nacionales de terceros Estados en situación irregular. Establece para ello un marco de máximos (según el art.4 podrá ser superado por disposiciones más favorables tanto internacionales como nacionales) en los siguientes aspectos: a) salida voluntaria del inmigrante irregular –se fija un período de retorno de entre 7 y 30 días para abandonar de manera consentida el territorio de la UE, que podrá reducirse en caso de riesgo para la seguridad nacional o peligro de evasión de la acción de las autoridades nacionales (art. 6)–; b) procedimiento común en caso de expulsión (art. 7), con prohibición de reingreso en territorio de la UE hasta un plazo máximo de 5 años aparejado a las órdenes de expulsión, pudiendo acordarse tal prohibición también en los retornos voluntarios (art.9); c) posibilidad de internamiento de los inmigrantes irregulares antes de su retorno o expulsión -en centros específicos o, cuando no sea posible, en centros penitenciarios habilitados- durante un período de hasta 6 meses, ampliables a 18 como consecuencia de la falta de cooperación de su país de origen o por problemas de documentación (art.14); d) en cuanto a los menores de edad no acompañados, serán objeto de un tratamiento acorde a su edad, y retornados a su familia o entregados a un tutor o a una institución debidamente acreditada (art.5); e) en fin, los inmigrantes gozarán de determinadas garantías procesales (capítulo III), entre las que se cuenta el derecho a la asistencia jurídica en las mismas condiciones que los solicitantes del asilo, dependiendo la gratuidad de dicha asistencia de lo previsto en las legislaciones nacionales.



proyecto de comunidad política<sup>58</sup>. Con todo, el acento sigue puesto en la aprobación de medidas represivas y de seguridad, en particular aquellas que sirvan para unificar la expulsión y repatriación de los inmigrantes en situación ilegal y la lucha contra la trata de seres humanos.

Al margen de que la puesta en práctica de una política común en inmigración dependa de la a día de hoy incierta entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las bases para su desarrollo están contenidas en dos Comunicaciones, la COM(2006) 735 final y la COM(2007) 780 final, dedicadas respectivamente a lo que puede calificarse como dimensión exterior e interior de la inmigración. La dimensión exterior de dicha política, que excede del objetivo del presente trabajo, se refiere a la cooperación con los países de origen y de tránsito de los inmigrantes extracomunitarios, a la readmisión por terceros Estados de los inmigrantes expulsados de la UE y a la relación que une la migración y el desarrollo<sup>59</sup>.

La dimensión “interior” de la política común de inmigración aparece esbozada en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM(2007) 780 final, de 5.12.2007, “Una política común de inmigración”, que hace hincapié en dos aspectos concretos: la gestión de las fronteras exteriores y la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida, incluyendo su integración política mediante el derecho de sufragio.

A este respecto, incluso para quienes muestran cierto escepticismo sobre las bondades de la democracia representativa, resulta difícil aceptar que en una comunidad política una parte de sus miembros, extranjeros residentes legales, tengan limitados los cauces de participación en los asuntos públicos y carezcan del derecho de voto. Sin embargo, las declaraciones de intenciones no siempre se acompañan con los compromisos jurídicos. Prueba de ello es el hecho de que el 17 de enero de 2006 el pleno del Parlamento Europeo rechazó, por 276 votos a favor, 347 en contra y 22 abstenciones<sup>60</sup>, un Informe sobre la Ciudadanía de la Unión elaborado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, en cuyo párrafo 11 se pedía a los Estados miembros:

---

<sup>58</sup> Dicho artículo 69 B dispone que: “1. La Unión desarrollará una política común en materia de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un tratamiento equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”.

<sup>59</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM(2006) 735 final, de 30.11.2006, “El planteamiento global sobre la inmigración un año después: Hacia una política global europea en materia de inmigración”.

<sup>60</sup> Informe disponible en <http://europarl.eu.int/news/experts/infopress>.

“que extiendan el derecho de voto en las elecciones municipales y europeas a los residentes de terceros países y apátridas que hayan residido permanentemente en la Unión Europea durante más de cinco años, así como el derecho de libre circulación y el derecho al permiso de residencia en cualquiera de los otros Estados miembros de la UE”<sup>61</sup>.

Rechazado en la votación final en tanto que parte del Informe, el párrafo 16 de este mismo texto contenía una recomendación, que no fue objeto de enmienda alguna en el Pleno, por la que la Comisión de Libertades solicitaba a los Estados miembros:

“que examinen a la mayor brevedad la posibilidad de reconocer a los ciudadanos de la Unión los derechos activos y pasivos de voto en las elecciones municipales, provinciales y regionales en el Estado miembro en que residen, sin distinción de nacionalidad”.

Hoy por hoy no existen sin embargo ni los instrumentos legales ni es perceptible la voluntad para que a través del Derecho Comunitario se proceda a la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros no comunitarios residentes en la Unión, por más que formen parte activa de las sociedades nacionales y europea. Por ello parece urgente que, más allá de la adopción de normas comunitarias represivas como la Directiva de Retorno, la UE encuentre alternativas plausibles para superar la brecha entre la sociedad civil y la sociedad política europeas. En este sentido parece apuntar la noción de “ciudadanía cívica europea”, una iniciativa lanzada por la Comisión en 2000 por medio de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “Una Política Comunitaria de Migración”<sup>62</sup>, que sostiene la necesidad de sustituir la nacionalidad por la residencia legal como criterio de atribución de derechos<sup>63</sup>. El objetivo es huir del formalismo jurídico, que en lo relativo al sufragio tanto obstaculiza la integración ciudadana de los inmigrantes que de hecho forman parte de la sociedad.

La “ciudadanía cívica europea” se fundamenta en la idea de que “la concesión de derechos civiles y políticos a los migrantes residentes conlleva responsabilidades y promueve la integración”. Con posterioridad, el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen 365/2002, profundizó en esta idea, insistiendo en que la integración cívica debe traer aparejada la progresiva equiparación de los derechos y deberes de los inmigrantes respecto a los nacionales de la Unión, así como el fortalecimiento del

---

<sup>61</sup> Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, *Cuarto Informe de la Comisión sobre la Ciudadanía de la Unión*, A6-0411/2005 Final, 15 de diciembre de 2005. Ponente: G. Catania

<sup>62</sup> COM (2000) 757 final, de 22 de octubre de 2002. *Vide ítem* la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo (2003) 336 final, no publicada en el Diario Oficial, así como la COM (2005) 669 final, sobre Plan de política en materia de migración legal, y la COM (2007) 512 final, que contiene el Tercer Informe anual sobre inmigración e integración.

<sup>63</sup> Mark BELL, “Civic Citizenship and Migrant Integration”, *European Public Law*, vol. 13, nº 2, 2007, págs.311-33; Arantxa ZAGUIRRE, *Los procesos migratorios: Alternativas al discurso dominante*, Fundación Alternativas, Estudios de Progreso, Documento de Trabajo EP 15/2004, disponible en <http://falternativas.org>.

vínculo entre ciudadanía y residencia, lo que se ajusta mucho más a la realidad europea. En un segundo Dictamen, el 593/2003, el mencionado Comité solicitó sin éxito a la Convención que se encargó de redactar el texto del fallido Tratado Constitucional Europeo que la ciudadanía de la Unión se vinculara, no sólo a la nacionalidad de un Estado miembro, sino también a la residencia estable. En esta misma línea insistió posteriormente un tercer Dictamen, el 1169/2006<sup>64</sup>.

La ciudadanía cívica se ha convertido desde entonces en el eje de las políticas de integración comunitarias, permitiendo la superación de enfoques parciales y sectoriales del fenómeno de la inmigración en beneficio del denominado planteamiento “holístico”, que debe tener en cuenta no sólo los aspectos económico y social de la integración, sino también cuestiones relativas a la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos.

A partir de esta idea motriz, la doctrina ha perfilado el alcance y los contornos de la “ciudadanía cívica europea”. Entre las aportaciones teóricas más relevantes destaca la de De Lucas, para quien el mantenimiento de estatutos diferenciados en el seno de la Unión, en los cuales los inmigrantes son tratados como ciudadanos de segunda división, incrementa el riesgo de fracturas y crisis sociales, tesis que nosotros compartimos y hemos argumentado más arriba. El residente, con independencia de que sea temporal o incluso de que se encuentre en situación irregular, en la medida en que contribuye con su trabajo, sus contribuciones a la Seguridad Social y sus impuestos a la construcción y el bienestar de la comunidad de la que forma parte, debe poseer derechos civiles y sociales, pero también de participación política, al menos a nivel local, ya que “el primer escalón de la ciudadanía cívica sería de nuevo el primer escalón de la idea europea, las ciudades, la comunidad política municipal”<sup>65</sup>.

Obviamente, el cambio de paradigma suscita algunos problemas. El principal sería el de su fundamentación teórica, que autores como De Asís han tratado de re-

---

<sup>64</sup> Dictamen CES 365/2002, “La inmigración, la integración social y el papel de la sociedad civil organizada”, de 21 de marzo de 2002; Dictamen CES 593/2003, “Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea”, de 14 de mayo de 2003, y Dictamen CES 1169/2006, “La inmigración en la UE y las políticas de integración: Colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil”.

<sup>65</sup> Javier DE LUCAS, “Hacia una ciudadanía europea exclusiva. Su extensión a los inmigrantes”, *Revista CIDOB*, 53, 2001, y “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 13, 2006, disponible en <http://www.uv.es/CEDF/13/delucas.pdf>; Javier DE LUCAS y Laura DíEZ, *La integración de los inmigrantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006; Miguel A. RAMIRO, “El derecho de voto de los inmigrantes, una utopía para el siglo XXI”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 12, 2005; Pablo MIRAVET, “Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 14, 2006; Ricard ZAPATA-BARRERO, “Una nueva filosofía en la Unión Europea: Tradición vs. innovación en la propuesta de *ciudadanía cívica*”, *II Seminario Inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*, CIDOB, Barcelona, 2006, págs.61-79.

solver recurriendo al denominado “criterio del interés”<sup>66</sup>. Este criterio propugna reconocer la participación política a todos aquellos residentes que presumiblemente puedan tener un “interés” en la organización jurídica política del país en el que residen. A nuestro juicio, además de cierta vaguedad, esta tesis debería ofrecer respuestas a otras cuestiones conexas, tales como la temporalidad, es decir, a partir de qué momento de la residencia estable podría justificarse la existencia de dicho interés, la proyección (en qué tipo de elecciones), la causalidad (por qué y cómo podría presuponerse que existen la voluntad y el interés de participación), y aun la misma medición del objeto en cuestión.

A estos inconvenientes vienen a sumarse otros tres de mayor enjundia si cabe: primero, el hecho de que la materialización de la ciudadanía cívica implica consensos nacionales y supranacionales de difícil articulación en la actual UE; segundo, que concibe al inmigrante como un receptor pasivo de ciertos derechos que le son concedidos y protegidos por ley, pero no como partícipe activo del Derecho, y tercero, que la ciudadanía cívica no es un fin en sí mismo, sino que desde sus orígenes la Comisión la presenta como un paso intermedio, como una ayuda o puente para que los inmigrantes se integren en las sociedades de acogida, adquiriendo determinados derechos junto con sus correspondientes obligaciones. De confirmarse tal concepción, se convertiría ni más ni menos que en un recurso instrumental y temporal para la adquisición de la ciudadanía plena o Ciudadanía de la Unión, de la que, como hemos dicho, sólo gozan los que han adquirido la condición de nacionales. Consiguientemente, sólo mediante la naturalización se ofrecería la posibilidad de una participación política ulterior a los inmigrantes residentes a largo plazo.

Siendo ésta la situación del Derecho Comunitario, adquiere mayor importancia si cabe la necesidad de complementar la ciudadanía cívica con el recurso a la “vía nacional”, es decir, que aquellos Estados miembros de la UE que, como España, aún no lo han hecho, pongan en práctica las fórmulas jurídicas necesarias para integrar políticamente a sus residentes legales<sup>67</sup>. Así lo ha reconocido recientemente otra vez la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su sesión de verano de 2008 (23-27 de junio), en la que, habida cuenta de la insuficiente aceptación del Convenio

---

<sup>66</sup> Rafael DE ASÍS, “La participación política de los inmigrantes. Hacia una nueva generalización de los derechos”, en J. Alberto del Real (coord.), *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Dykinson, Madrid, 2005, págs.199-218.

<sup>67</sup> En 10 Estados miembros del Consejo de Europa, los extranjeros extracomunitarios residentes legales pueden votar en las elecciones municipales si acreditan un período de residencia previa que oscila entre los 6 meses exigidos por Irlanda y los 3 años de Suecia y Dinamarca, los 4 años exigidos por Finlandia o los 5 años necesarios en Estonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia, Bélgica y Holanda. En España, Portugal y la República Checa tal posibilidad queda sometida al requisito de la reciprocidad, mientras que en Francia y Alemania se ha rechazado de plano.

del Consejo de Europa de 1992 sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local<sup>68</sup>, insiste en que la integración política mediante el voto es un proceso bidireccional que atañe a los inmigrantes y a los autóctonos, y que resulta clave para reforzar los valores comunes y el respeto mutuo que son esenciales tanto para el mantenimiento de los sistemas democráticos como para evitar la exclusión y sus consecuencias no deseadas: la violencia y la inseguridad. A la UE le va mucho en el envite<sup>69</sup>.

## 5. Reflexiones finales

El Estado de Derecho supone un entramado de instituciones y procedimientos de resolución pacífica de conflictos que podrían degenerar en violencia allí donde, como no suele ocurrir con los inmigrantes comunitarios de la UE-15, pero sí con algunos comunitarios de reciente incorporación y con buena parte de los inmigrantes extracomunitarios, la exclusión política y la marginación socio-económica se aúnan. De ahí la relevancia de haber constatado empíricamente cómo los inmigrantes son *todavía* pocos para poder transformar un hipotético derecho de sufragio en voto comunitarista<sup>70</sup>. Siendo tan complejo y multidimensional el fenómeno migratorio, uno de los aspectos en los que debe insistirse es el de facilitar el voto integrado, esto es, la convergencia de los compromisos y lealtades de los inmigrantes residentes legales con los de los nacionales autóctonos<sup>71</sup>. Para ello, así como es tiempo de reconocerles el derecho, ha de hacerse sentir parte del *nosotros* del *contrato social* liberal a través de las opciones que ofrece el actual sistema de partidos.

El discurso político parece haber asimilado esa necesidad, aunque los hechos se empeñen en negarla. Rodríguez Zapatero sostuvo en su debate de investidura de abril de 2008 como Presidente del Gobierno: “Seguiremos mejorando los controles de entrada y las expulsiones y repatriaciones; desplegaremos más medios para controlar las fronteras; combatiremos las redes de tráfico de personas”. Pero afirmó también que, habiendo “quienes en la inmigración ven sólo un problema”, para él “la inmigración regulada y ordenada es una oportunidad”, y precisó que los inmigrantes “con su trabajo contribuyen a nuestra riqueza económica, social y cultural”, esto es, que la in-

---

<sup>68</sup> El Convenio ETS nº 144 entró en vigor en 1997 y cuenta actualmente con 13 firmas y 8 Estados parte, entre los que no está España

<sup>69</sup> Asamblea Parlamentaria, Consejo de Europa, “State of democracy in Europe. Measures to improve the democratic participation of migrants”, Resoluciones 1618(2008) y 1840(2008), ambas de 25 de junio de 2008, disponibles en <http://assembly.coe.int/>.

<sup>70</sup> DURÁN y Magdalena MARTÍN, *Integración política de los inmigrantes...*, op.cit., cap.II.

<sup>71</sup> *Vide ídem*.

migración “juega un papel fundamental en nuestro crecimiento económico y en la sostenibilidad de nuestro modelo social, hasta el punto de contribuir a hacer sostenible nuestro sistema de pensiones”. Se comprometió, en fin, a “garantizar que quien aquí vive [cualquiera que sea su nacionalidad] disfruta de iguales derechos y está sujeto a iguales deberes que cualquier otro ciudadano”<sup>72</sup>. Sin embargo, si bien Rodríguez Zapatero anunció en aquel debate de investidura el estudio en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados de una reforma electoral relativa al derecho de sufragio de los españoles ausentes, según le requiriese el diputado Jorquera, del Bloque Nacionalista Galego, no se hizo eco en modo alguno de la pregunta del diputado Llamazares, de Izquierda Unida: “¿dónde ha quedado (...) el reconocimiento de derecho de voto de los inmigrantes?”<sup>73</sup>.

Este estudio ha demostrado que, en comparación con el resto de Europa, Andalucía en particular y España en general son territorios especialmente receptivos -aún- al fenómeno migratorio<sup>74</sup>. Ahora bien, Almería, la provincia andaluza con mayor porcentaje de población extranjera en relación con la total y la que mayor presencia tiene de inmigrantes comunitarios de las dos últimas ampliaciones, siendo la segunda en volumen de extracomunitarios, es también la que ofrece peores índices de permisividad<sup>75</sup>. Almería en Andalucía o el municipio de Vic en Cataluña<sup>76</sup> aparecen como evidencias de que el incremento de la presencia inmigrante, de forma destacada la de carácter laboral o económico, puede incrementar a su vez las actitudes contrarias a la inmigración y, por tanto, dificultar su integración. Tanto más en tiempos económicamente adversos como los que corren. A nuestro juicio, tanto más difícil será adoptar la decisión de acometer la ampliación del derecho de sufragio a los inmigrantes, y tanto menos efectiva en términos de integración política y social, cuanto más se posponga la medida.

---

<sup>72</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº de expediente 080/000001, Sesión plenaria nº 3, celebrada el 9 de abril de 2008, págs.18-19.

<sup>73</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº de expediente 080/000001, Sesión plenaria nº 3, celebrada el 9 de abril de 2008, pág.63.

<sup>74</sup> Sólo Suecia aventaja a ambas poblaciones tanto a) en el porcentaje de personas en desacuerdo con que quienes vienen a vivir de otros países hayan de tener los mismos derechos que los autóctonos como b) con que se haya de poner fin a la inmigración para evitar problemas en el futuro (Estrella GUALDA, “Capital social, ciudadanía e integración social desde la perspectiva de las actitudes hacia la población extranjera”, en Jaime Andréu (coord.), *Desde la esquina de Europa. Análisis comparado del capital social en Andalucía, España y Europa*, Centro de Estudios Andaluces y Biblioteca Nueva, Sevilla y Madrid, 2005, tablas 6.9 y 6.7).

<sup>75</sup> Vide Estrella GUALDA, “Capital social, ciudadanía e integración social...”, *op.cit.*

<sup>76</sup> Un diario nacional alude al ascenso experimentado en las municipales de 2007 por partidos xenófobos como Plataforma per Catalunya, de Vic, en un reportaje titulado “Un racismo de baja intensidad” y subtítulo “La xenofobia empieza a instalarse en lugares donde se integran los inmigrantes” (*El País*, 3 de noviembre, 2007, págs.40-41).

Un último apunte: en el mundo global en que vivimos, la seguridad es un concepto indivisible. Del mismo modo que la lucha contra el terrorismo está demostrando desde el 11-S que libertad y seguridad son dos caras de la misma moneda, sería un error de cálculo imperdonable pensar que la seguridad de Europa y de los europeos puede erigirse sobre una política común de inmigración fundamentalmente represiva y excluyente, en la que la integración de los inmigrantes se perciba, no ya como una cuestión no prioritaria (incluida la integración política), sino como un brindis al sol. Así como no cabe seguridad física sin seguridad jurídica, nuestra seguridad como europeos no puede sustentarse en la inseguridad de los otros, tanto menos si esos *otros* son nuestros convecinos. Cuestiones normativas al margen, todo apunta a que han venido para quedarse. De quienes seamos y cómo entendamos el *nosotros* dependerá la naturaleza de la convivencia en el futuro.