

---

# LA PARTICIPACIÓ POLÍTICA DE LES PERSONES ESTRANGERES A LA UNIÓ EUROPEA

---

David Moya Malapeira i Gemma Pinyol-Jiménez



---

# Continguts

<b>1. Introducció .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Un breu apunt històric.....</b>	<b>6</b>
<b>3. El dret de sufragi les persones estrangeres als països de la Unió Europea.....</b>	<b>10</b>
3.1. El dret de sufragi en el dret internacional del context regional europeu.....	10
3.2. Dret a la participació política de la ciutadania europea.....	10
3.3. Dret a la participació política en els estats membres.....	13
<b>4. El dret de sufragi de les persones estrangeres a Espanya.....</b>	<b>17</b>
4.1. Titularitat del dret de vot.....	18
4.2. Requisits del dret de vot.....	20
4.3. Algunes dades sobre el dret de sufragi de persones extracomunitàries.....	21
<b>5. A tall de conclusió: algunes propostes per al debat.....</b>	<b>24</b>
5.1. Propostes per al debat.....	27
<b>6. Referències bibliogràfiques.....</b>	<b>30</b>

# 1. Introducció

El dret a vot és l'eina política bàsica de les democràcies representatives. La participació electoral permet a la ciutadania participar en la presa de decisions en l'àmbit públic, i alhora la converteix en un actor clau de les democràcies liberals. En la majoria dels països, construïts sota la lògica de l'estat nació, el dret de vot està limitat a les persones nacionals, que constitueixen el *demos* a qui s'atorga aquesta capacitat de participació en la vida pública.

En les darreres dècades, en alguns països aquesta participació política s'ha anat ampliant, incorporant no només a les persones nacionals, sinó també a les persones residents, al marge de la seva nacionalitat. Aquesta evolució, per bé que limitada i majoritàriament circumscrita a les eleccions locals en els països europeus, és fruit de la transformació que han viscut moltes societats europees, a causa del fenomen de la immigració. L'arribada de persones no-nacionals que s'han instal·lat, amb voluntat de permanència, en molts països de la Unió Europea ha posat sobre la taula molts debats, entre els quals també el del dret a la participació política d'aquestes persones.

Els debats sobre l'ampliació del cos electoral, de les persones que poden efectivament participar en les diferents conteses electorals se sustenten en la idea d'ampliar el concepte de ciutadania, no només relacionant-lo amb la nacionalitat, sinó també en la residència efectiva en un territori. El dret de vot s'entén com un element clau per convertir a les persones estrangeres que resideixen en un territori en ciutadanes, equiparant els drets i deures amb les persones nacionals. Alhora, aquesta ampliació del dret a vot s'entén com un avenç de la democràcia representativa, en la mesura que amplia i adequa el cos electoral a les persones residents, a les qui atorga veu en el procés polític. Finalment, el debat també s'ha vinculat amb l'impacte que aquest dret pot suposar en el discurs públic i en el comportament dels partits polítics. En la mesura que les persones estrangeres esdevenen subjectes de drets polítics, els partits polítics han de poder respondre també als reptes de la seva inclusió i participació en la societat on viuen, essent una eina per confrontar actituds i discursos racistes i xenòfobs.

L'objectiu d'aquest estudi és presentar, de manera sintètica, les diferents realitats de la participació electoral de les persones estrangeres no comunitàries en els diferents països de la Unió Europea, prestant especial atenció al cas espanyol. L'objectiu és contribuir al debat sobre la participació electoral, però també acompanyar aquesta anàlisi amb propostes de treball que es poden plantejar en el cas espanyol per millorar la participació política de les persones estrangeres, entenent que es tracta d'un pas endavant per a enfortir la democràcia representativa.

## 2. Un breu apunt històric

L'origen del concepte de 'ciutadania' es remunta a l'Antiga Grècia, en el qual "els ciutadans" eren aquells que tenien dret a participar en els assumptes de l'Estat. Ciutadans no era una figura que inclogués a tothom: les dones, els esclaus, els pagesos o els estrangers residents eren simples súbdits. Per a aquells que tenien la condició privilegiada de ciutadà, la idea de "virtut cívica" o ser un "bon" ciutadà era una part important del concepte, ja que la participació no es considerava només un dret, sinó també, i abans de res, un deure. Aquesta idea de ciutadania té avui el seu reflex en una concepció majoritària que fa referència a la relació jurídica entre l'individu i l'Estat. Avui, la majoria de les persones del món són ciutadans/es legals d'un Estat-nació, i això els atorga drets i deures. Actualment, el concepte de ciutadania va més enllà d'aquesta ciutadania legal. Avui, "ciutadania" és més que una construcció jurídica i es refereix, entre altres coses, a la pertinença a una comunitat, sent aquesta un concepte que pot definir-se per raons geogràfiques (el lloc on es viu), de sentit d'identitat o de conjunt compartit de drets i obligacions. En aquest context, la dimensió política de la ciutadania fa referència als drets polítics i a les responsabilitats individuals en relació amb el sistema polític del qual es forma part.

En el marc de les democràcies liberals, la premissa de partida, plenament compartida per totes elles, és que la plenitud de drets polítics s'aconsegueix amb la possessió de la nacionalitat (que en molts països s'anomena ciutadania). El disseny del sistema d'accés a la nacionalitat està, per tant, interconnectat amb el debat sobre el reconeixement del dret de sufragi a les persones estrangeres (Aja & Moya, 2008), no obstant, l'estudi d'aquestes relacions excediria i allunyaria aquest estudi dels seus objectius principals<sup>1</sup>.

En tot cas, aquesta relació entre participació política i nacionalitat és un pilar clau de la construcció dels sistemes democràtics, i ha viscut canvis progressius i significatius en les darreres dècades. Hi ha països que han anat reconeixent drets polítics a les persones estrangeres, tot ampliant el dret de sufragi i, per tant, el *demos*, ja no es basa només en la nacionalitat (Moya Escudero, 2003). En aquest sentit, és interessant fer un breu repàs històric sobre el dret de sufragi, i les transformacions que ha viscut el mateix en els darrers temps.

El reconeixement del dret de sufragi es comença a recollir en les constitucions de finals del segle XVIII i principis del XIX, tot i que en moltes, l'ús de la idea de 'sufragi universal' encara establia limitacions per raons de sexe o pertinença a determinats grups ètnics.

<sup>1</sup> Per aprofundir en aquest tema, se suggereix, entre d'altres: Finotelli, C., La Barbera, M., & Echeverría, G. (2018). *Beyond instrumental citizenship: the Spanish and Italian citizenship regimes in times of crisis*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(14), 2320–2339; Pinyol-Jiménez, G., & Sánchez-Montijano, E. (2014). La naturalización en España: una política de claroscuros. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 185–210; i Wallace Goodman, S. (2010). Naturalisation policies in Europe: exploring patterns of inclusion and exclusion. *EUDO Citizenship Observatory*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.

Per a les persones immigrades residents, aquest dret va estar accessible en alguns Estats federats dels Estats Units a finals del segle XIX i principis del XX. La Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà de 1789<sup>2</sup>, posava les bases per a la distinció clàssica entre ciutadà i qui no era, sent aquesta última una figura que gaudia d'un seguit de drets i deures similars, però quedava exclosa dels drets polítics (article 6), concretament en la participació en l'elaboració de la llei i l'accés a càrrecs públics, que únicament es reconeixien als ciutadans (Moya & Viñas, 2010).

Malgrat algunes excepcions, les constitucions posteriors a la Revolució Francesa identificaran l'exercici de drets polítics amb la ciutadania, entesa aquesta com el conjunt de persones nacionals. La I Guerra Mundial normalitzarà i generalitzarà la vinculació del dret de vot amb la nacionalitat també als Estats Units, seguint el model que ja imperava a Europa. Als països europeus, aquesta era, de fet, la tradició constitucional habitual. Aquesta orientació s'accentuarà en les dècades següents, quan la transformació va vinculada a l'ampliació del concepte de ciutadania, incloent-hi progressivament tota la població estatal i ampliant el dret de sufragi (dones, minories ètniques, etc.). Aquest primer procés de democratització se centra a ampliar el concepte de ciutadania a totes les persones nacionals d'un Estat, i és la pedra angular dels sistemes democràtics actuals. La participació política de les persones estrangeres no només romandrà fora del debat públic durant bona part del segle XX, sinó que fruit dels conflictes i tensions que travessen el segle, comptarà amb una sòlida oposició: la negació dels drets de participació, drets polítics i en concret el dret de sufragi a les persones estrangeres (Moya Malapeira, sd). El Conveni Europeu de Drets Humans de 1950<sup>3</sup> deixa un exemple d'aquesta percepció quan, en el seu article 16 reconeix la possibilitat d'establir "*restriccions a l'activitat política dels estrangers*".

Aquesta perspectiva ha condicionat els marcs discursius i normatius de la major part del segle XX. Gradualment, però, aquesta postura restrictiva s'ha anat suavitzant amb intensitats diferents i en diferents països, plantejant noves ampliacions dels drets polítics de les persones estrangeres. En aquest sentit, val la pena apuntar que els drets de participació política diferents dels del sufragi actiu o passiu, han anat ampliant-se en les darreres dècades, sempre després dels reconeixements de drets civils, laborals i socials. Així, en la mesura que s'han anat ampliant el dret d'associació, reunió, manifestació, sindicació i vaga en molts països europeus, drets bàsicament de caràcter social i polític, també s'ha anat ampliant la capacitat de participació política de les persones que els ostenten. El dret a vot s'ha convertit, així, en l'última frontera de la participació política de les persones estrangeres.

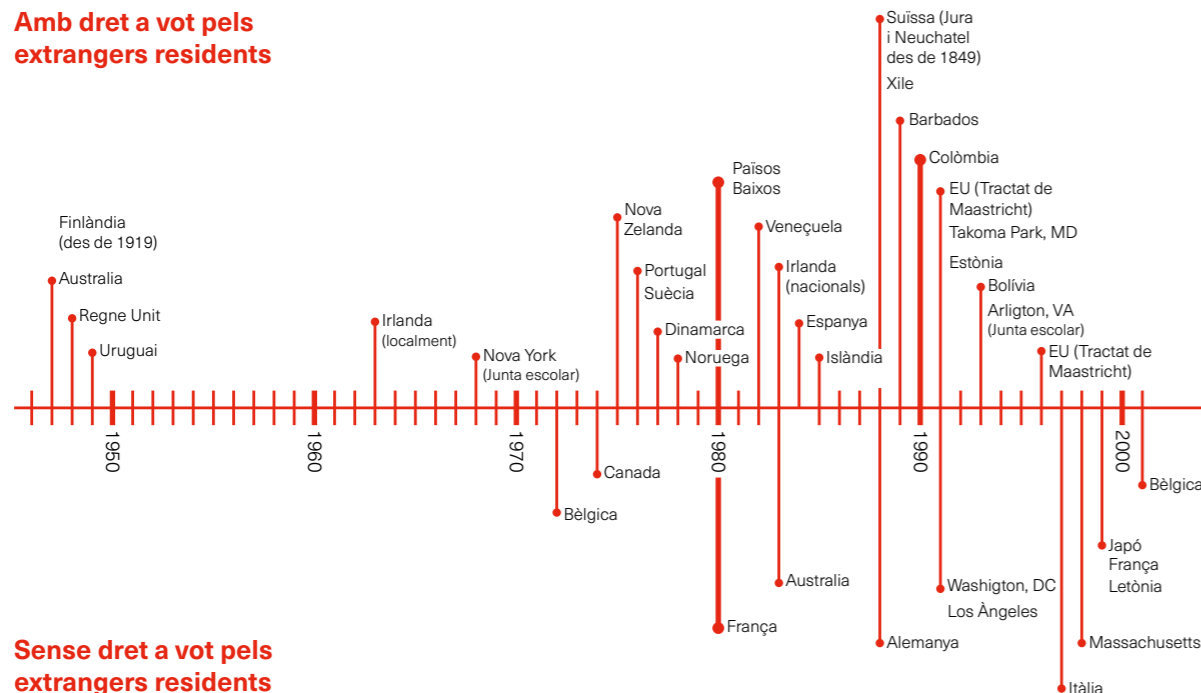
<sup>2</sup> El text votat per l'Assemblea Constituent francesa el 26 d'agost de 1789 es pot consultar en català a <https://cienciessocialsenxarxa.sapiens.cat/2010/09/06/declaracio-dels-drets-de-lhome-i-del-ciutadà-1789/>. Més informació a <https://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen#:~:text=L'histoire-,La%20D%C3%A9claration%20des%20droits%20de%20l'homme%20et%20du%20citoyen,d'une%20d%C3%A9claration%20de%20principes>

<sup>3</sup> Vegeu [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_cat](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_cat)

Tot i que, efectivament, el dret a votar és el més restringit dels drets vinculats a la participació política, cal apuntar que hi ha hagut països que han avançat més que d'altres en aquest àmbit. El cas de Suècia, per exemple, és paradigmàtic en la concessió del dret a vot. Així, des de 1975, les persones estrangeres amb domicili permanent al país poden votar a les eleccions locals (municipals i comarcals) sota la premissa que era un element clau de les polítiques d'integració. En aquell context, la majoria de la població immigrant a Suècia provenia d'altres països nòrdics, i aquesta vinculació entre el dret a vot i la idea de pertinença a un determinat grup no pot obviar-se en els debats (Ericsson, 2020). Com a derivada, altres països nòrdics van concedir el dret a vot a persones nacionals dels països membres del Consell Nòrdic, incloent-hi Dinamarca (1977), Noruega (1978), Finlàndia (1981) i Islàndia (1986). En una lògica similar es pot apuntar també el cas de Països Baixos, que quan van aprovar el dret de vot a les eleccions locals (i a l'Autoritat de l'Aigua) tenien com a un dels objectius de la reforma, facilitar la integració de les persones residents al país procedent de les Moluques, l'antiga colònia holandesa que avui forma part d'Indonèsia. D'igual manera, l'aprovació del dret a vot (en queda exclòs el sufragi passiu) de les persones estrangeres residents a les eleccions nacionals a Nova Zelanda (1975) estava bàsicament pensat, en aquells moments, per a facilitar el vot de residents britànics que residien al país sense ostentar-ne la nacionalitat (Ericsson, 2020). La figura següent recull una breu cronologia dels països que han plantejat algun tipus de dret a vot a les persones estrangeres després de la II Guerra Mundial:

**Figura 1. Cronologia del dret a vot de les persones estrangeres. Casos seleccionats, 1945- 2000s**

**Amb dret a vot pels estrangers residents**



**Sense dret a vot pels estrangers residents**

Font: Earnest, 2003

La limitació del dret a sufragi a les eleccions locals és l'excepció que caracteritza el cas europeu, però no succeeix així en altres escenaris territorials. En aquest sentit, cal apuntar que entre els països d'Amèrica Llatina n'hi ha deu que contemplen la possibilitat que les persones estrangeres votin en les eleccions locals, però també a les nacionals. En tots els casos, vinculen aquest dret a la participació electoral a un període determinat de residència al país (Leibe, 2015), tal com recull la següent figura:

**Figura 2. La participació política de les persones estrangeres a Amèrica Llatina**

País	Tipus elecció (any reconeixement)	Requisits
Argentina	Municipals a CABA-Ciutat Autònoma de Buenos Aires (1987). Totes a CABA (1989)	
Bolívia	Municipals (1994)	
Colòmbia	Municipals i de districte (1991)	
Equador	Nacionals (2008)	5 anys de residència
Mèxic	Presidencials (1996)	
Panamà	Presidencials (2006)	
Perú	Nacionals (1979)	
Uruguai	Nacionals (1985)	15 anys de residència
Veneçuela	Parroquials, municipals i <i>estadales</i> (1999)	10 anys de residència
Xile	Municipals	5 anys de residència

Font: Leibe, 2015.

A les darreres dècades, però, l'ampliació del dret de sufragi a les persones estrangeres ha avançat més aviat poc. Si bé es percep la voluntat de facilitar la integració de les persones no nacionals, especialment d'aquelles que es consideren similars per raons de proximitat, llengua o relacions de caràcter històric, aquesta ampliació es limita bàsicament a la participació en les eleccions locals (municipals i similars), i també acostuma a estar limitada al dret de sufragi actiu (poder votar), restringint-se força el dret de sufragi passiu (poder ser elegible) que sol reservar-se per a les persones nacionals. De manera general, la correlació entre participació política plena i nacionalitat continua essent la pedra angular del dret a vot.

## 3. El dret de sufragi les persones estrangeres als països de la Unió Europea

### 3.1. El dret de sufragi en el Dret Internacional del context regional europeu

En el nostre entorn, la participació de les persones estrangeres és considerada una mesura fonamental d'integració i inclusió, especialment en l'àmbit municipal. El 1992, el Consell d'Europa va aprovar la Convenció Europea per a la participació de les persones estrangeres en la vida pública local (CPFPL)<sup>4</sup>, on defensava el dret a vot en les eleccions locals per a les persones estrangeres que resideixen en un municipi per un període de cinc anys. En el preàmbul de la CPFPL, s'assenyalava la importància de garantir la participació de les persones estrangeres en els afers públics com a instrument clau per a la seva integració en la comunitat local, si bé és un Conveni que deixa marge per a l'opcionalitat per part dels Estats signataris. De manera similar, en el Conveni Europeu sobre Nacionalitat (1997), el Consell d'Europa també apostava per limitar el període exigint per a l'adquisició de la nacionalitat per residència com a màxim a 10 anys, per tal d'afavorir, des d'una altra lògica, la participació, també política, de les persones estrangeres residents en un país europeu. El nombre reduït d'Estats signataris del primer instrument (13 signatures i 9 ratificacions) demostra les dificultats d'avançar de manera en aquest àmbit<sup>5</sup>, especialment perquè els països que l'han ratificada ja disposen de normativa favorable a la participació política de les persones estrangeres residents en els seus territoris. En qualsevol cas, l'existència de la CPFPL és un indicador de la preocupació per aquest tema en el marc del Consell d'Europa, i de la seva vinculació amb el respecte als drets humans i la democràcia.

### 3.2. Dret a la participació política de la ciutadania europea

En l'àmbit comunitari, el debat sobre el dret de sufragi actiu ha estat tradicionalment limitat al reconeixement del vot pels ciutadans d'un Estat membre residents a un altre Estat membre, no als ciutadans extracomunitaris. És cert que la progressiva ampliació de la UE fins a 27 Estats membres ha permès que el nombre de persones estrangeres beneficiàries d'aquest dret s'incrementés perceptiblement, però és un debat que es

<sup>4</sup> Vegeu <https://rm.coe.int/168007bd26>

<sup>5</sup> Amb data d'avui, només 13 països han firmat la Convenció (Albània, Dinamarca, Eslovènia, Finlàndia, Islàndia, Itàlia, Lituània, Noruega, Països Baixos, Regne Unit, República Txeca, Suècia i Xipre), i l'han ratificat 9 (Albània, Dinamarca, Finlàndia, Islàndia, Itàlia, Noruega, Països Baixos, República Txeca i Suècia).

mou exclusivament en el context dels drets dels ciutadans comunitaris com a membres d'una comunitat política supranacional en construcció i consolidació. És en aquesta perspectiva que trobem un informe ja al 1975 on la Comissió Europea proposava garantir el dret de vot en les eleccions municipals a totes les persones comunitàries que residien en un altre Estat. La iniciativa no va prosperar, i de fet, el Consell va entendre que era una intromissió a la sobirania de cada Estat membre. La Comissió Europea i el Parlament Europeu van ser insistents en avançar en aquest sentit, recordant que la residència habitual en un municipi de la UE (encara que no fos al país de la nacionalitat) implicava formar part de la vida diària del mateix, i calia poder garantir que les persones en aquesta situació participessin en les activitats i decisions que els afectaven directament. No va ser, però, fins la dècada dels noranta que es va avançar significativament en aquest sentit.

Així, el Tractat de Maastricht (1992)<sup>6</sup> no només va crear la Unió Europea tal com s'entén avui en dia, sinó que també va introduir la idea de la 'ciutadania europea'. El concepte de ciutadania de la Unió Europea buscava reforçar la protecció dels drets i interessos de les persones nacionals dels Estats membres, i en l'articulat del Tractat s'apunta que serà ciutadà/na de la Unió Europea tota aquella persona que tingui la nacionalitat d'un Estat membre, i que la ciutadania de la Unió se suma, sense substituir-la, a la ciutadania nacional (article 9). En el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE)<sup>7</sup> s'estableixen els drets de les persones ciutadanes de la Unió Europea:

- de circular i residir lliurement en el territori dels Estats membres;
- **de sufragi actiu i passiu en les eleccions al Parlament Europeu i en les eleccions municipals de l'Estat membre en el qual resideixin, en les mateixes condicions que els nacionals d'aquest Estat;**
- d'acollir-se, en el territori d'un tercer país en el qual no estigui representat l'Estat membre del qual siguin nacionals, a la protecció de les autoritats diplomàtiques i consulars de qualsevol Estat membre en les mateixes condicions que els nacionals d'aquest Estat;
- de formular peticions al Parlament Europeu, de recórrer al Defensor del Poble Europeu, així com de dirigir-se a les institucions i als òrgans consultius de la Unió en una de les llengües dels Tractats i de rebre una resposta en aquesta mateixa llengua.

El salt qualitatiu que suposa la ciutadania europea en termes de participació política indica, alhora, els seus límits. S'entén que aquesta participació es limita a les eleccions al Parlament Europeu, on s'ha de garantir el dret del sufragi actiu i passiu; i a les eleccions locals, on les condicions han de ser iguals que les de les persones nacionals dels Estats

<sup>6</sup> El Tractat de Maastricht (Tractat de la Unió Europea) es pot trobar a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:02016M/TXT-20200301>

<sup>7</sup> Vegeu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:02016E/TXT-20200301>

membres, tot i que hi ha marge per afegir algun matís particular. En aquest sentit, l'any 1994 es va aprovar la directiva que regulava les modalitats per l'exercici d'aquest dret<sup>8</sup>, i que cada país ha de recollir en les seves legislacions electorals nacionals. La directiva regula les eleccions municipals amb sufragi universal i directe de la figura de l'alcalde/essa i dels membres del govern local bàsic, i estableix els espais de discriminació possible en la participació política entre persones nacionals i nacionals d'un altre país UE. En aquest sentit, per exemple, es permet que els Estats membres estableixin un requisit de residència mínim per a participar en les eleccions municipals; i també ofereix als Estats membres l'opció de limitar la participació en el sufragi passiu (especialment en la figura d'alcalde/essa) dels nacionals comunitaris. D'aquesta manera, una persona comunitària no nacional pot ser elegida regidor/a (o càrrecs similars) però no pot accedir a l'alcaldia, que queda reservada per les persones nacionals, en països com Bèlgica, Bulgària, Eslovènia, França, Grècia, Itàlia, Lituània, Polònia, Romania i Xipre.

A més a més, es permet que en aquells països on més del 20% de l'electorat no sigui nacional del país, es puguin aplicar normes especials, com un període de residència més llarg. En aquests moments, l'únic país on es dona aquesta situació és Luxemburg. Bèlgica disposa expressament d'una excepció per a beneficiar-se d'una limitació del sufragi a les eleccions locals limitada a les persones nacionals. No obstant, en els dues darreres dècades aquesta previsió ha deixat de tenir sentit perquè Bèlgica ha reconegut el sufragi municipal a totes les persones estrangeres, comunitàries o extracomunitàries, i la cautelosa previsió de la Directiva resultava innecessària en aquesta perspectiva més inclusiva<sup>9</sup>.

Finalment, es recull que per votar en les eleccions municipals del país on es resideix, cal manifestar la intenció de fer-ho, i sol·licitar la inscripció en el cens electoral. En alguns països, com Alemanya, Àustria (excepte Burgenland), Dinamarca, Eslovàquia, Eslovènia, Estònia, Finlàndia, Hongria, Letònia, Lituània, Malta, Països Baixos, Romania i Suècia, la inscripció és automàtica, i es fa en el moment que una persona s'inscriu com a resident. Per altra banda, també s'estableix la necessitat de respectar l'obligatorietat del vot en els països que així ho estableixen, de tal manera que si el vot és obligatori, una persona comunitària ha de sol·licitar la inscripció al cens, i participar després en el procés electoral. Aquest és el cas de Bèlgica, Grècia, Luxemburg i Xipre.

Més enllà d'aquesta normativa, no existeix cap altra norma relacionada amb la participació política de les persones no-comunitàries en l'àmbit de la Unió Europea, la qual cosa ha permès l'existència de diferents casuístiques en els països UE.

<sup>8</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 a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31994L0080>

<sup>9</sup> L'art. 12.2 de la Directiva només reconeix expressament a Bèlgica. Des del 1996-1998 cada cop es restringeix més l'aplicació d'aquesta excepció, que no parla de Luxemburg.

### 3.3. Dret a la participació política en els Estats membres

En el procés d'extensió del dret de sufragi a ciutadans i ciutadanes europeus als diferents països de la Unió Europea s'ha posat sempre l'èmfasi en la importància que això suposa per la seva implicació en la vida local del municipi on resideixen, i per la seva integració en aquest. Però aquesta lògica que s'ha anat consolidant en l'escenari europeu no s'aplica, curiosament, a les persones estrangeres extracomunitàries.

En aquest sentit, el dret de sufragi s'ha convertit en l'últim dret de participació política del qual queden excloses les persones estrangeres (a partir d'ara s'entén que extracomunitàries). L'oposició a l'extensió d'aquest dret és la norma general en els països de la Unió Europea, tot i que hi hagi excepcions. Això sí, cal apuntar que les eleccions a les quals es fa referència quan es parla del dret a vot es limita, excepte en algun cas particular, a les eleccions locals (enteses com a municipals o supralocals). En tots els casos, queden limitades a les persones amb la nacionalitat del país les eleccions de caràcter estatal, siguin parlamentàries o presidencials.

Malgrat compartir la lògica dominant de l'exclusió de les persones estrangeres en la majoria de les conteses electorals, els països europeus provenen de diferents tradicions a l'hora d'aproximar-se al tema. Partint de la premissa que tradicionalment ciutadania s'identificava amb nacionalitat, i aquesta implica la participació política en els afers de l'Estat, el dret a la participació política està recollit en la majoria de les constitucions europees i garantit per a la població nacional.

Ja que el debat sobre la participació política de les persones estrangeres va començar a Europa a la dècada dels setanta (Moya Malapeira, sd), aquelles constitucions prèvies a aquest debat limiten la participació política a les persones nacionals, tot utilitzant conceptes com ciutadania o poble per referir-se al *demos* nacional. És el cas d'Alemanya, França o Itàlia, i també de països nòrdics com Dinamarca i Suècia, tot i que amb matisos. En aquest grup de països, el plantejament de la incorporació del dret a sufragi de les persones estrangeres obliga a emprendre canvis normatius de magnituds diverses. En aquest sentit, la incorporació del dret de vot de les persones estrangeres s'esdevé una qüestió de voluntat política però també de capacitat de reforma, perquè cal afrontar modificacions que poden ser de caràcter constitucional per incorporar aquest nou dret als marcs reguladors estatals. En alguns països on les constitucions exclouïen directament el dret de sufragi de les persones estrangeres, com Bèlgica i Països Baixos, aquest dret s'ha incorporat aprofitant reformes constitucionals més àmplies. En el primer cas, la nova redacció constitucional belga reconeix explícitament el dret de sufragi de la població estrangera, mentre que a Països Baixos s'incorpora la possibilitat que aquest dret el desenvolupi el poder legislatiu quan ho consideri oportú. En països on no hi havia limitacions constitucionals, aquests canvis s'han pogut fer amb les modificacions legislatives pertinents, com ha succeït amb Irlanda. La rigidesa (o no) de les reformes constitucionals s'esdevé, per tant, un element més a tenir en compte a l'hora de parlar d'extensió del dret de sufragi.

De manera diferent, les constitucions aprovades després que la qüestió entrés a l'agenda política pública van tenir l'oportunitat d'incloure aquesta qüestió en el seu marc constitucional. En aquest sentit, les constitucions adoptades per països com Espanya, Grècia i Portugal (aprovades a finals de la dècada dels setanta) i les aprovades pels països de l'Europa oriental durant la dècada dels noranta, van tenir, com a mínim, l'oportunitat d'incloure el dret de sufragi de les persones estrangeres en els marcs constitucionals. No és estrany, per tant, trobar entre aquests països que la norma constitucional recull el vot del sufragi de persones estrangeres de manera general (Eslovàquia o Hongria) o de manera particular, per grups de població específica (Espanya, Portugal o República Txeca). I tampoc és estrany trobar països que, com Polònia o Romania, han seguit la lògica de les constitucions més antigues, vinculant el dret a vot només a les persones nacionals.

En relació amb els països que han incorporat, totalment o parcialment, el dret de sufragi local de les persones estrangeres a les seves constitucions, aquest dret està vinculat normalment a la **residència** o a la lògica de la reciprocitat. En el primer cas, s'estableixen requisits de residència legal i continuada, que acostuma a ser de tres a cinc anys de manera general, tot i que hi ha excepcions com Eslovènia, que demana vuit anys de residència. Cal tenir en compte que l'exigència de la residència continuada per poder votar ha de vincular-se necessàriament amb els requisits que es demanen en un país per accedir a la naturalització, perquè no tindria sentit que es demanés una residència superior per accedir al dret a vot com a persona estrangera que per poder-se naturalitzar. En el cas d'Eslovènia, per poder participar com a persona estrangera a les eleccions locals calen vuit anys de residència, mentre que per naturalitzar-se en cal deu. Cal apuntar que el requisit de residència prèvia està incorporat en la CPFPL del Consell d'Europa, entenent que aquest element ha de servir per demostrar una mínima voluntat de permanència i un coneixement encara que sigui bàsic de la societat d'acolliment, en particular de la seva llengua i organització política (Moya Malapeira, sd).

Existeix un tercer grup de països que reconeixen el dret de sufragi de manera selectiva, oferint un **règim especial de participació** per a les persones nacionals de països amb els quals es té una relació especial per raons històriques o culturals. Seria el cas d'Irlanda amb les persones nacionals de Regne Unit o els països que conformen el Consell Nòrdic. Just per a aquest grup de països, la fórmula del reconeixement del sufragi sotmès a condicions de **reciprocitat** implica oferir un tracte preferent a les persones nacionals de determinats països, el que s'entén com un instrument diplomàtic de bones relacions. Aquestes preferències acostumen a venir donades per relacions històriques o de proximitat, i permeten la participació política de les persones nacionals d'un país determinat en un altre, sempre que es garanteixi el dret recíproc en ambdós països. Aquest seria el cas de països com Espanya, Malta, Portugal o República Txeca, que inclouen la reciprocitat com a figura constitucional per permetre el dret a vot a les persones estrangeres.

La realitat del dret de sufragi de les persones estrangeres en els països de la Unió Europea és, per tant, molt diversa i està marcada per una varietat de condicions específiques

en funció de la legislació de cada Estat membre. Aquesta pluralitat d'opcions es resumeix en la figura 3.

La limitació més evident que tot el debat del dret de sufragi pivota sobre les eleccions locals, en tant que s'entenen com unes conteses vinculades a la quotidianitat. Com a norma general, els diferents Estats de la Unió Europea no es plantegen la participació política de la població estrangera (ni tan sols la comunitària) en eleccions de caràcter supralocal, siguin regionals o nacionals. El sufragi de les persones estrangeres en eleccions nacionals és excepcional, de caràcter restrictiu i amb reciprocitat, i l'únic cas que existeix en la Unió Europea actual és el d'Irlanda amb les persones nacionals del Regne Unit (Sánchez-Molina, 2016).

En relació amb eleccions de caràcter intermedi, la possibilitat de participació de les persones estrangeres està vinculat a la norma general (si es permet o no el dret de sufragi) però també al caràcter legislatiu o administratiu de les institucions que es configuren amb les eleccions. Els països que no permeten el sufragi de persones estrangeres en les eleccions locals no ho fan, òbviament, en cap de les altres. Però existeixen diferències entre els països que sí que permeten el vot en les conteses municipals. En aquest sentit, per exemple, països com Dinamarca, Irlanda o Suècia permeten que les persones estrangeres també votin en les eleccions de caràcter provincial o comtal, mentre en altres està restringit, bé per raons de nacionalitat (només poden votar les persones nacionals) o bé perquè són de caràcter indirecte i no hi ha processos electorals específics. Per exemplificar-ho, en el cas d'Espanya el primer cas serien les eleccions autonòmiques, mentre el segon correspondria a les diputacions.

De manera resumida, per tant, es podria assenyalar que la participació política, en l'**àmbit local**, de les persones estrangeres en els diferents països de la Unió Europea està vinculada a la construcció constitucional i, en conseqüència, a la concepció del que suposa el *demos* de cada país. Qualsevol canvi en aquest sentit requeriria **voluntat política** com a primer requisit, però també caldria determinar si el **marc constitucional** permet aquesta possibilitat o no. I en cas negatiu, també caldria tenir en compte el **nivell de rigidesa constitucional** per poder emprendre una reforma que garantís el dret de sufragi a les persones estrangeres. Cal afegir que el debat del dret de sufragi de les persones estrangeres també diferencia entre el **sufragi actiu i passiu**. Evidentment, els països que no reconeixen el dret de sufragi ho fan en les dos vessants d'aquest, però entre els que accepten el dret de sufragi actiu, existeixen diferències en relació amb el sufragi passiu, que no sempre es garanteix d'igual manera. Bèlgica i Hongria, per exemple, reconeixen el dret de sufragi actiu, però descarten de manera generalitzada el dret de sufragi passiu, mentre Espanya reconeix, via un conveni bilateral de reciprocitat, el dret de sufragi actiu de les persones amb nacionalitat noruega però no el de sufragi passiu. Finalment, cal no oblidar que els països poden establir diferents **requisits** per poder gaudir del dret de sufragi. El més habitual és la necessitat de registre censal previ i específic per a manifestar la intenció d'exercir el dret de sufragi, que normalment cal fer davant de cada contesa electoral. En altres països, com succeeix a Bèlgica, es pot demanar la firma d'una declaració d'acatament de la Constitució i el marc normatiu



del país. Habitualment, els requisits poden ser modificats per la llei electoral, és a dir que es tracta d'un espai on els països poden prendre mesures per facilitar (o dificultar) la participació electoral de les persones estrangeres.

La taula següent recull, de manera resumida, la situació del dret de sufragi de les persones estrangeres en els diferents països de la Unió Europea:

**Figura 3. Característiques bàsiques del dret de sufragi de les persones estrangeres extracomunitàries als països UE**

País	Tipus eleccions	Dret Sufragi actiu	Dret Sufragi passiu	Requisits
Alemanya	Cap			
Àustria	Cap			
Bèlgica	Municipals	Sí	No	Residència de 5 anys. Inscripció.
Bulgària	Cap			
Croàcia	Cap			
Dinamarca	Municipals + Regionals	Sí	Sí	Residència de 4 anys
Eslovàquia	Municipals	Sí	Sí	Residència de 3 anys
Eslovènia	Municipals	Sí	Sí	Residència de 8 anys
Espanya	Municipals	Sí	Sí (excepte NO)	Reciprocitat (EU+BO, CV, CO, KR, EC, IS, NO, NZ, PY, PE, GB, TT, CL)
Estònia	Municipals	Sí	No	Residència de 3 anys
Finlàndia	Municipals	Sí	Sí	Residència de 3 anys
França	Cap			
Grècia	Cap			
Hongria	Municipals	Sí	No	Sense requisit de residència prèvia
Irlanda	Municipals (+ County) Nacionals (només UK)	Sí	Sí	Sense requisit de residència prèvia
Itàlia	Cap			
Letònia	Cap			
Lituània	Municipals	Sí	Sí	Residència de 3 anys
Luxemburg	Municipals	Sí	Sí	Residència de 5 anys
Malta	Municipals	Sí	Sí	Reciprocitat (EU+UK)
Països Baixos	Municipals	Sí	Sí	Residència de 5 anys
Polònia	Cap			
Portugal	Municipals	Sí	Sí	Reciprocitat (EU+AR, BR, CL, CO, CV, IS, NO, NZ, PE, UK, UY, VE) (BR i CV amb dos anys de residència. La resta tres anys).
República Txeca		Sí	Sí	Reciprocitat (EU)
Romania	Cap			
Suècia	Municipals	Sí	Sí	Residència de 3 anys
Xipre	Cap			

Font: Elaboració pròpia

## 4. El dret de sufragi de les persones estrangeres a Espanya

En relació amb el dret de sufragi de les persones estrangeres extracomunitàries, el cas espanyol se situa en una posició intermèdia en comparació amb altres països de la Unió Europea, ja que no permet el dret a la participació política de caràcter general, però sí que el garanteix en les **eleccions locals sota condicions de reciprocitat**. L'article 13.2 de la Constitució espanyola<sup>10</sup> recull que *“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”*. Aquesta norma s'ha mantingut intocable, però ha permès ampliar aquest dret de sufragi actiu i passiu a totes les persones nacionals d'altres països comunitàries després de l'aprovació del Tractat de Maastricht l'any 1992.

Durant la dècada dels noranta, el tema del dret de sufragi de les persones estrangeres va estar fora de l'agenda política, i es va tornar a activar amb l'inici del segle XXI. Així, l'any 2006 el Congrés dels Diputats va adoptar una proposició no de llei per instar a l'executiu a posar en marxa una política d'extensió del dret de sufragi dins del marc permès per la Constitució. Es plantejava que, com a norma general, s'establís en els acords de reciprocitat el dret de sufragi actiu (excloent el caràcter general del sufragi passiu) i un requisit de residència de cinc anys. L'acord amb Noruega, per ser anterior, quedava exempt del requisit de residència (tres anys) i l'acord que es va firmar amb Nova Zelanda l'any 2009 parla de sufragi en general i no estableix requisit de residència, per la qual cosa permet a les persones neozelandeses residents a Espanya participar de manera activa i passiva en el procés electoral sense limitacions temporals.

És durant aquesta primera dècada del segle XXI que es firmen la majoria d'acords de reciprocitat per l'exercici del dret de sufragi, principalment amb països d'Amèrica Llatina com Bolívia, Colòmbia, Equador, Paraguai, Perú i Xile, per raons de vincles històrics. Per diferents raons, no s'arriben a acords amb països com Argentina i Veneçuela, tot i que s'havien iniciat converses. També s'incorporen al llistat d'acords de reciprocitat, altres països que no tenen vincles històrics amb Espanya ni tampoc importants comunitats migrades en un sentit o altre (persones nacionals d'aquests països residents a Espanya o espanyoles residents en aquells països), com seria l'esmentat ja de Nova Zelanda, Cap Verd o Trinidad i Tobago. En la dècada següent se signaran acords de reciprocitat amb Corea del Sud i amb el Regne Unit. Aquest darrer cas busca garantir que les persones nacionals britàniques puguin exercir el dret de sufragi actiu i passiu com abans del *Brexit*, és a dir la sortida del país de la Unió Europea (Moya Malapeira & Viñas, 2021).

<sup>10</sup> Vegeu [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

En aquesta última dècada, el tema del dret de sufragi de les persones estrangeres ha caigut de l'agenda política, malgrat que hi hagi hagut algunes iniciatives per intentar tornar a donar rellevància al tema (per exemple, la campanya promoguda per UGT i AMIC el 2008 “A igualdad de obligaciones, pedimos igualdad de derechos. ¡Votemos!” o la campanya de “Contra el racisme, dret a vot per a tothom” promoguda per CIEMEN l'any 2023 i altres de caràcter particular com “Cede tu voto”).

Com es veurà més endavant, aquesta falta de presència del tema en el debat públic afecta, avui, a nacionalitats diferents de les quals afectava en dècades anteriors. El fenomen de la migració a Espanya i a Catalunya ha variat significativament en els darrers anys, i això ha transformat el perfil demogràfic de les persones immigrants. Malgrat aquesta transformació, la normativa electoral no s'ha revisat per adaptar-se a la nova realitat migratòria: així, no s'han ampliat el nombre de països amb els qui signar convenis de reciprocitat, ampliant i reconfigurant el perfil de les persones estrangeres que queden excloses de la participació política local.

En els següents apartats, es farà una revisió ràpida de la titularitat del dret de sufragi en el cas espanyol, així com dels requisits per poder-ho exercir. Es tancarà aquest capítol amb algunes xifres per il·lustrar la situació del dret a vot avui.

#### 4.1. Titularitat del dret de vot

El principi de reciprocitat en el dret de sufragi es refereix a un acord mutu entre dos països que permet a les persones nacionals d'un país votar en les eleccions, generalment locals, de l'altre país, i viceversa. Aquest principi es basa en la idea que el dret de sufragi concedit a persones estrangeres en un país han de ser correspost amb drets similars per als seus propis nacionals a l'estranger. S'entén que el principi de reciprocitat és important perquè fomenta la igualtat i l'equitat en la concessió de drets de vot als estrangers. A més, contribueix a reforçar les relacions diplomàtiques i culturals entre els països implicats. Les persones estrangeres que resideixen en un país durant un període prolongat sovint tenen interessos i responsabilitats en la comunitat local, i el dret a votar els permet participar activament en la presa de decisions que afecten la seva vida quotidiana.

En el cas espanyol, la fórmula de la reciprocitat, que permet un cert marge d'actuació al poder legislatiu, va permetre que, en la dècada dels vuitanta, s'arribés a acords de reciprocitat amb Dinamarca, Països Baixos, Suècia i Noruega per garantir el dret del sufragi actiu a les persones nacionals d'aquests països residents a Espanya. El concepte de ciutadania europea va permetre que les persones nacionals dels tres primers països adquirissin el dret de sufragi passiu un cop aprovat el Tractat de la Unió Europea de 1992, i va deixar la limitació del sufragi actiu a les persones de nacionalitat noruega, amb el requisit d'una residència prèvia de tres anys per poder exercir-lo.

Cal entendre que la signatura dels convenis de reciprocitat, a banda dels requisits jurídics de reciprocitat formal i material, té una evident dimensió política, d'ideologia i oportunitat, perquè redefeixen el cos electoral municipal (Moya Malapeira & Viñas, 2021).

Avui, les persones nacionals de 39 països (27 de la Unió Europea i 12 extracomunitaris) tenen dret al sufragi actiu en les eleccions locals, i 29 d'aquests (27 de la Unió Europea i 2 extracomunitaris) també gaudeixen del dret de sufragi passiu.

**Figura 4. Acords de reciprocitat sobre la participació en les eleccions municipals firmats per Espanya**

País	Any	Característiques
Bolívia	2009	Sufragi actiu. Residència de 5 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.
Cap Verd	2009	Sufragi actiu. Residència de 5 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.
Colòmbia	2009	Sufragi actiu. Residència de 5 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.
Corea del Sud	2011	Sufragi actiu. Residència de 5 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.
Equador	2009	Sufragi actiu. Residència de 5 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.
Islàndia	2009	Sufragi actiu. Residència de 5 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.
Noruega	1990	Sufragi actiu. Residència de 3 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.
Nova Zelanda	2009	Sufragi actiu i passiu. Sense limitació de residència. Les persones amb nacionalitat espanyola residents a Nova Zelanda poden votar a les eleccions municipals i generals.
Paraguai	2009	Sufragi actiu. Residència de 5 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.
Perú	2009	Sufragi actiu. Residència de 5 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.
Regne Unit	2019	Sufragi actiu i passiu. Residència de 3 anys. Inscripció al cens electoral d'estrangers residents a Espanya.
Trinitat i Tobago	2009	Sufragi actiu. Residència de 5 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.
Xile	2009	Sufragi actiu. Residència de 5 anys. Inscripció electoral d'estrangers residents a Espanya.

Font: Junta Electoral Central (<https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa#tema7>).  
Elaboració pròpia.

Cal apuntar que la situació espanyola té un punt kafkià, en tant que exigeix de manera general una residència de cinc anys per poder votar, però alhora permet una via de naturalització preferent de dos anys de residència per a les persones procedents d'Amèrica Llatina. Aquesta situació no només evidencia una falta de lògica en la relació entre ciutadania i nacionalitat, sinó que també mostra una lògica de preferència que impacta negativament en la participació política de la població estrangera extracomunitària i no-llatinoamericana, acumulant asimetries participatives entre col·lectius pel que fa a l'eix nacionalitat/sufragi estranger.

## 4.2. Requisits del dret de vot

En el cas espanyol, el marc normatiu estableix diferents límits i requisits per permetre l'exercici del dret de sufragi a les persones estrangeres extracomunitàries.

En primer lloc, la Constitució espanyola recull l'exigència de la **reciprocitat** per garantir el dret de sufragi a les persones estrangeres, alhora que limita aquesta participació en les eleccions municipals. Per garantir la possibilitat real i efectiva de participar en les eleccions municipals a les persones estrangeres residents a Espanya, cal que aquesta mateixa possibilitat sigui real i efectiva en els països d'origen d'aquestes persones. Això suposa exigir els estàndards mínims de democràcia representativa en l'àmbit local a un altre Estat, perquè el Govern pugui iniciar unes negociacions que després haurà de validar el Congrés. La reciprocitat també suposa haver-se d'adaptar i ajustar a normatives diferents en matèria electoral, que no sempre són compatibles. En aquest sentit, per exemple, el conveni de reciprocitat entre Espanya i Argentina va ser autoritzat pel Congrés l'any 2009<sup>11</sup>, però no va acabar entrant en vigor perquè l'exigència de residència a Argentina (quinze anys) no era competència del Govern sinó dels Estats Federals. De manera similar, tampoc es va poder aprovar un acord de reciprocitat amb Burkina Faso perquè en aquest país es requereix estar al corrent del pagament d'impostos per exercir el dret a vot, cosa que no és compatible en com s'entén l'exercici del dret a vot a Espanya (Moya Malapeira & Viñas, 2021).

En segon lloc, l'exigència de **residència prèvia** no està recollida en la Constitució, però sí que la inclou, de manera indirecta, la Llei Orgànica de Règim Electoral General (LO-REG)<sup>12</sup>. En l'article 176 recull que tenen dret de sufragi actiu en les eleccions municipals totes les persones que resideixin a Espanya i siguin nacionals de països que permeten el vot a persones espanyoles en aquestes eleccions, mitjançant un tractat. També apunta que tenen el dret de sufragi actiu les persones residents que, sense tenir la nacionalitat espanyola, siguin la nacionalitat d'un país de la Unió Europea i hagin manifestat la seva voluntat d'exercir aquest dret. Com la majoria dels convenis recullen una exigència de residència prèvia, d'entre tres a cinc anys, aquesta acaba configurant-se com un requisit per exercir el dret de sufragi actiu.

Finalment, la manifestació de la voluntat d'exercir el vot que també recull l'article 176 s'esdevé el requisit de la **inscripció en el cens electoral**. Aquest tràmit, que en cas de

<sup>11</sup> Vegeu [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG\\_A140.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG_A140.PDF)

<sup>12</sup> Vegeu <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/06/19/5/con>

<sup>13</sup> Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero, por el que se dispone la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales. Vegeu <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/02/10/202>

la població nacional el realitza automàticament l'Administració censal, el desenvolupa un Reial Decret<sup>13</sup> que estableix que la inscripció cal fer-la a l'Ajuntament de residència, i s'entén que és un requisit imprescindible per cada contesa electoral. La norma també obliga a l'Oficina del Cens Electoral a realitzar campanyes informatives en aquest sentit, i als Ajuntaments a donar publicitat a la formació d'aquest cens.

## 4.3. Algunes dades sobre el dret de sufragi de persones extracomunitàries

El 'desinterès' públic que apuntàvem anteriorment sobre el debat del dret de sufragi per a les persones estrangeres, així com els requisits per exercir-lo han anat acompanyats de canvis importants en la composició de la població estrangera resident a Espanya. Així, mentre bona part de les persones estrangeres que van participar en les eleccions locals de 2011, 2015, 2019 i 2023 suposaven el gruix més important de les nacionalitats estrangeres a Espanya i pertanyien a algun dels 39 països mencionats, aquesta realitat ha canviat darrerament. Normalment, les persones nacionals del Marroc eren el grup migrant més rellevant que quedava exclòs de la participació en les eleccions locals. Posteriorment, s'hi va afegir el col·lectiu de persones xineses, que també ha anat creixent en importància numèrica en termes de residència, però no de participació. Actualment, a aquests dos col·lectius cal afegir les persones nacionals de Veneçuela, Pakistan, Senegal, Rússia o Hondures, que han anat adquirint una importància numèrica en la realitat migratòria espanyola, que no ha estat configurada amb una atenció a la seva participació política.

Les eleccions municipals de 2011 van ser les primeres conteses on van poder participar de manera general persones estrangeres extracomunitàries. En eleccions posteriors, l'interès per la participació política de les persones estrangeres ha anat creixent en termes d'estudi i anàlisi, però les dades no sempre han facilitat un seguiment d'aquesta. En relació amb les eleccions municipals de 2023, podien votar en aquestes, més enllà de les persones nacionals de la UE, les persones amb nacionalitat de Bolívia, Cap Verd, Colòmbia, Corea del Sud, Equador, Islàndia, Noruega, Nova Zelanda, Paraguai, Perú, Regne Unit, Trinidad i Tobago i Xile amb una residència legal i ininterrompuda de cinc anys (tres anys en els casos de Noruega i Regne Unit). La xifra creix en relació amb altres anys per la conversió de Regne Unit en país extracomunitari<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Després del Brexit se signaria un acord amb Regne Unit que permet als britànics residents exercir el sufragi actiu i passiu a Espanya tal com ho venien fent abans de la sortida de la Unió Europea, tot i que amb algun requisit addicional com l'exigència de residència legal prèvia de tres anys. *Acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la participación en determinadas elecciones de nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid el 21 de enero de 2019. BOE núm. 41, de 16 de febrero de 2019* (<https://boe.es/boe/dias/2019/02/16/pdfs/BOE-A-2019-2143.pdf>). A la pràctica va suposar la pèrdua de dos terços dels electors britànics, uns 60.000 tan sols entre 2019 i 2023, els restants 36.840 es contabilitzaven per primer cop com a extracomunitaris a les eleccions de 2023.

**Figura 5. Nombre d'electors inscrits al CERE segons país i any**

País	2011	2015	2019	2023
Bolívia	5.042	3.952	3.087	1.871
Cap Verd	22	112	92	108
Colòmbia	12.632	5.763	4.060	3.316
Corea del Sud		125	138	131
Equador	25.668	6.485	3.477	2.583
Islàndia	28	35	32	40
Noruega	829	854	647	614
Nova Zelanda	33	28	32	41
Paraguai	645	1.300	2.012	1.948
Perú	5.897	3.110	2.145	1.825
Regne Unit	-	-	-	36.840
Trinitat i Tobago	2	1		6
Xile	1.249	999	945	904
<b>TOTAL</b>	<b>52.045</b>	<b>22.765</b>	<b>16.668</b>	<b>50.227</b> <b>(13.387 sense UK)</b>

Font: Moya Malapeira & Viñas, 2021. S'ha afegit la informació de 2023 a la figura original. Només s'informa de Regne Unit un cop deixa de ser UE.

A Catalunya, la majoria de persones estrangeres inscrites al CERE es troben a la província de Barcelona, seguida de Girona i Tarragona, sent la província de Lleida on menys inscripcions consten. Aquesta fotografia no coincideix necessàriament amb la distribució de la població migrant a Catalunya, però sí que ho fa en relació amb els països de procedència amb convenis de reciprocitat.

**Figura 5. Nombre d'electors inscrits al CERE segons país i any**

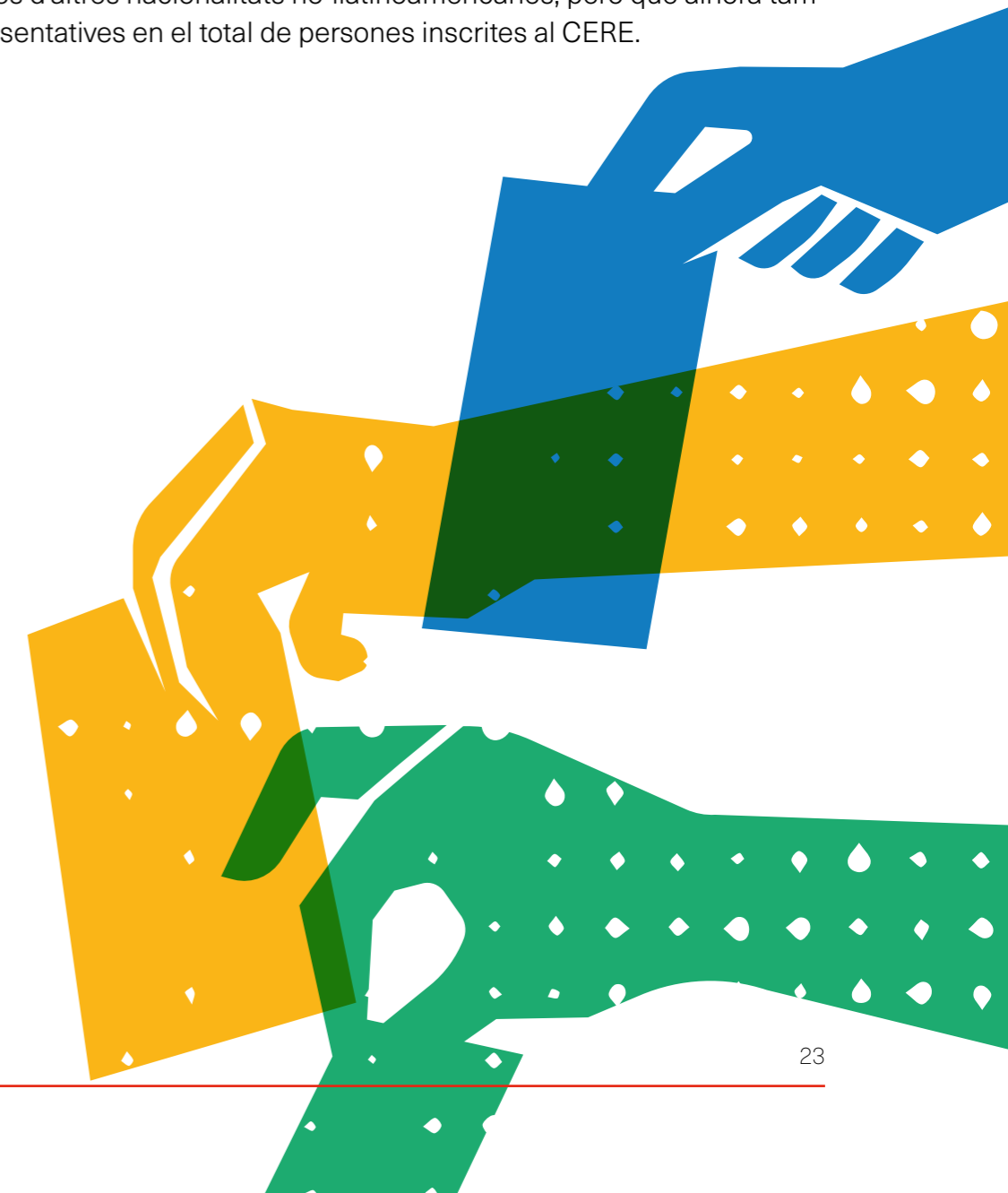
Catalunya	2011	2015	2019	2023
Barcelona	41.547	37.896	42.696	41.167
Girona	11.408	12.174	13.785	13.459
Lleida	4.104	3.834	4.060	4.113
Tarragona	9.759	8.794	9.237	8.655
<b>Total</b>	<b>66.818</b>	<b>62.698</b>	<b>69.778</b>	<b>67.394</b>

Font: INE, diversos anys. Elaboració pròpia.

En relació amb la darrera contesa electoral, cal apuntar que per poder participar en les eleccions de 2023, celebrades el 28 de maig, les persones estrangeres que volguessin exercir el dret a vot havien d'inscriure's al cens electoral des de l'1 de desembre de 2022 al 15 de gener de 2023 (és a dir, sis mesos abans de la contesa electoral). Al marge de les accions que es poguessin emprendre per part dels Ajuntaments, l'Oficina del Cens

Electoral va remetre 455.024 comunicacions per facilitar el tràmit. La xifra suposa una millora en relació amb les comunicacions enviades l'any 2019. Per països, en les eleccions de 2023, les persones nacionals de Regne Unit van ser el grup amb major nombre de comunicacions, amb 211.277, seguides de les qui ostenten la nacionalitat de l'Equador i Colòmbia, amb 66.086 i 60.275 comunicacions respectivament. Per la seva part, el menor nombre de comunicacions es van enviar a persones nacionals d'Islàndia i Trinitat i Tobago, amb 557 i 29 comunicacions respectivament. En relació amb la seva distribució geogràfica, val la pena apuntar que Barcelona és la tercera província en nombre de comunicacions enviades.

Les dades confirmen que el registre de persones estrangeres amb dret de sufragi fluctua en diferents anys. Per raons vinculades amb les pròpies dinàmiques migratòries, però també amb altres consideracions que cal tenir en compte. En aquest sentit, la més important és segurament que part de les persones inscrites al CERE acaben sortint del mateix perquè obtenen la nacionalitat espanyola. Aquest procés de naturalització és especialment àgil per les persones procedents d'Amèrica Llatina, que alhora són països amb convenis de reciprocitat, cosa que explica que les seves xifres puguin ser més variables que les d'altres nacionalitats no-llatinoamericanes, però que alhora també són menys representatives en el total de persones inscrites al CERE.



## 5. A tall de conclusió: algunes propostes per al debat

En les democràcies liberals, l'extensió del dret de sufragi s'entén com una manera d'enfortir la participació democràtica i el sentiment de responsabilitat i pertinença de la ciutadania en la comunitat política. L'ampliació del dret de sufragi a les persones estrangeres pot ser percebut, des de la perspectiva tradicional de l'Estat-nació, com un element distorsionador del *demos* basat en la nacionalitat, i segurament per aquesta raó, els debats sobre el dret de sufragi de les persones estrangeres en les eleccions nacionals està, en general, fora del debat de la majoria de les democràcies liberals europees.

En aquest sentit, cal apuntar que l'acceptació del dret de sufragi de nacionals d'altres Estats membres de la UE va ser, un cop superats els temors nacionals, un tema de poca discussió en la majoria dels països. Més de la meitat dels països de la UE accepten, amb restriccions de residència o reciprocitat incloses, el sufragi municipal de persones estrangeres. Però cal no oblidar que aquesta situació no passa arreu, i que bona part de la població estrangera resident a la Unió Europea ho fa en països que, com Alemanya, França o Itàlia, no accepten la participació política de les persones estrangeres en l'àmbit local.

### Els arguments tradicionals d'exclusió

La posició tradicional de negar el dret de sufragi a les persones estrangeres està vinculat a la idea de protegir el *demos* de l'Estat-nació, a la idea de nacionalitat que conforma la ciutadania. Aquesta idea de la 'nació' com a fonament ètnic-cultural ha estat considerat una contradicció en relació amb la construcció de la ciutadania democràtica constitucional (Anderson, 1983; Habermas, 2007).

Un altre argument per no ampliar el dret de sufragi està relacionat amb la construcció de l'estrangeria, de l'alteritat, com un element característic de l'Estat-nació, que normalitza el tracte diferencial de la persona estrangera, especialment, però no només, com a subjecte polític. És evident que aquesta narrativa no se sosté en el marc de les democràcies liberals actuals, que han anat ampliant l'exercici dels drets socials, econòmics, culturals i cívics de les persones estrangeres, convertint el dret a la participació electoral en l'única excepció en aquest procés.

D'igual manera, es pot entendre la persona estrangera com una figura sotmesa a la influència d'un Estat estranger (el de la seva nacionalitat) i, per tant, una amenaça per al país on resideix. Aquesta narrativa, segurament molt més potent en períodes històrics turbulents o en relació amb determinades nacionalitats vinculades a conflictes o ten-

sions internacionals, té una lògica relativament reduïda, especialment quan es parla de població ja resident en un país, i encara més quan es parla de les eleccions en l'àmbit local.

Finalment, existeix l'argument de la participació vinculada al coneixement de la realitat política on es viu, i que converteix a la persona estrangera en desconexada del panorama polític on resideix. Aquesta postura que vincula la participació política amb la pertinença i amb la nacionalitat és discutible en l'àmbit local, perquè les persones estrangeres participen en tots els aspectes de la vida quotidiana del seu municipi de residència, excepte en relació amb la votació per a la seva representació. A més a més, aquesta vinculació del dret a vot amb la residència és un argument especialment dèbil en el cas espanyol, que permet que bona part de la població estrangera obtingui la nacionalitat en un període clarament inferior als tres o cinc anys que, de mitjana, es demana en els països que vinculen la participació política a la residència.

### Els arguments actuals per a la inclusió

Els arguments per ampliar el dret de sufragi a les persones estrangeres s'inscriuen en plantejaments cada cop més allunyats de les construccions i debats tradicionals sobre l'Estat-nació i els seus elements constitutius per centrar-se en una aproximació més pragmàtica basada en la residència i en la necessitat de resoldre qüestions vinculades amb la pertinença i la participació com elements claus de les democràcies liberals.

En aquest terme, la participació política de les persones estrangeres en la vida comunitària en la qual ja participen com a treballadors i treballadores, com a usuaris i usuàries de serveis públics, com a contribuents en les finances públiques o simplement com a veïns o veïnes s'entén també com un exercici de millora de la salut de la democràcia. L'extensió del dret a sufragi es pot entendre, en aquest sentit, com una evolució progressiva de les llibertats democràtiques garantides per la Constitució. I fer-ho en l'àmbit local, el lloc de residència i convivència, reforça la idea de la democràcia participativa, però també la idea de la ciutadania democràtica.

En aquest sentit, s'entén que el reconeixement del dret de sufragi afavoreix la integració i la inclusió de les persones estrangeres, en la mesura que fomenta la implicació i la corresponsabilitat en la construcció de la comunitat en la qual es resideix. En general, s'ha tendit a pensar que el pas final de les polítiques d'integració és el procés de naturalització, en el qual la persona estrangera esdevé part del *demos* i ja pot participar en la totalitat de les conteses electorals. Però cada cop és més evident que les polítiques d'integració i inclusió poden entendre's d'una manera més àmplia i no necessàriament vinculades a l'obtenció de la nacionalitat, i per tant promoure el dret de sufragi pot no ser un resultat final del procés d'integració però un pas entremig per facilitar la inclusió i, alhora, promoure la cohesió social.

De manera complementària, i especialment en contextos en què els processos de naturalització són complicats i tenen requisits elevats (temps de residència, exàmens, costos econòmics, etc.), la participació política de les persones estrangeres en l'àmbit local es pot entendre com un mecanisme de garanties democràtiques fins que s'assoleixi la plenitud mitjançant la nacionalitat. En alguns casos, s'entén que la modificació de les lleis de nacionalitat pot suposar una qüestió complexa en molts països, i requerir grans consensos i canvis legislatius considerables, mentre que la modificació del cos electoral pot ser més senzill i servir de pas intermediari en el procés de participació política plena. Evidentment, aquest argument no té sentit en aquells països on els canvis de la legislació electoral per permetre el sufragi de les persones estrangeres també requereix procediments complexos.

Finalment, un darrer argument que es planteja en relació amb l'extensió del dret de sufragi a les persones estrangeres és la possibilitat que alguns partits, especialment de caràcter populista i d'extrema dreta, es vegin obligats a canviar els seus discursos sobre la immigració. El cas és que molts d'aquests partits han convertit al col·lectiu migrant (en abstracte) en una amenaça i en el boc expiatori de tots els mals socials; i es pressuposa que davant la possibilitat d'ampliar el dret de vot a aquest col·lectiu, hauria de servir per moderar part d'aquest discurs. El cert és, però, que aquesta argumentació utilitarista i d'efecte compensatori del discurs xenòfob no sempre pot garantir-se, perquè la participació política de les persones migrades, com succeeix amb les no-migrades, no és homogeni. I perquè en el món comunicatiu actual, la criminalització de determinats grups ciutadans específics serveix per alimentar una polarització que proporciona bons rèdits polítics i, per tant, no hi ha incentius en desactivar-la.

La miriada d'arguments recollits, sense ànim d'exhaustivitat, sobre la necessitat o no d'estendre el dret de sufragi a les persones estrangeres pot reduir-se, en qualsevol cas, a la pregunta de quin model de societat democràtica volen i, en conseqüència, quins són els límits d'exclusió que consideren tolerables.

En aquest sentit, aquest informe parteix de la idea que l'ampliació del dret de sufragi a les persones residents, considerant la ciutadania en funció de la residència i no de la nacionalitat, és un acte de salut democràtica. Es poden discutir els requisits de residència, però el fonament d'ampliació del *demos* local s'entén, aquí, com un exercici d'enfortiment democràtic. Precisament per convergir amb altres països del nostre entorn i per evitar posicions de confrontació, el debat sobre l'ampliació del dret de sufragi se circumscriu a la residència en l'àmbit territorial més proper, a escala local, com a expressió de la residència real i efectiva.

Obrir el debat sobre l'extensió del dret de sufragi per a les persones estrangeres hauria de ser una prioritat en les societats democràtiques, encara que el debat es limiti, en aquests moments, al sufragi en les eleccions municipals. Obrir aquest debat a Catalunya sembla un pas necessari, que caldria acompanyar d'algunes propostes per intentar avançar de manera articulada.

## 5.1. Propostes per al debat

En aquest apartat es volen apuntar algunes propostes per aterrar aquestes reflexions a la realitat catalana, i per identificar espais de treball que puguin facilitar avançar en la incorporació de la població estrangera al cos electoral local, entenent que es tracta d'un dret democràtic que, alhora, fomenta la inclusió i enforteix la convivència i la cohesió social.

Un primer pas per avançar en el debat de l'extensió del dret de sufragi és, excusant la redundància, recuperar el tema en l'agenda pública. En aquests moments, els debats sobre integració i inclusió no estan ben articulats en el debat públic, i en qualsevol cas, quan es plantegen qüestions vinculades, la qüestió del dret a vot en les eleccions municipals no apareix com a tema rellevant. El debat intens que es va viure en la dècada dels noranta no ha tingut continuïtat, i seria bo recuperar i trobar el moment polític per una qüestió que no és menor en termes de qualitat democràtica i de convivència.

En segon lloc, cal precisar els dos àmbits d'actuació que hi ha en relació amb la participació política de població estrangera a casa nostra, que són complementaris i es poden treballar de manera paral·lela, però que tenen objectius diferents. Per una banda, cal treballar l'ampliació del dret de sufragi per a les persones estrangeres en les eleccions local. Per una altra banda, cal avançar en el foment de la participació de les persones estrangeres que ja tenen el dret de sufragi, perquè aquesta falta de participació també impacta en la salut democràtica.

En relació amb l'extensió del dret de sufragi, cal recordar que Espanya té un model selectiu de sufragi vinculat a l'exigència constitucional de reciprocitat. Una primera proposta, ambiciosa, i segurament per això, poc realista en el curt termini, és **l'eliminació del requisit dels convenis de reciprocitat** per facilitar la participació política de la població estrangera. La proposta podria ser transformar el requisit de la reciprocitat per un requisit de residència, més habitual en els països del nostre entorn i també més alineat als principis suggerits pel Consell d'Europa l'any 1992. Les dificultats d'aquesta proposta radiquen en el fet que suposa un canvi constitucional, en un país on aquests han estat històricament limitats i on sembla haver-hi un consens generalitzat de no tocar la norma constitucional, i en aquest tema obrir el procediment de reforma constitucional resulta inevitable.

Sense tocar la norma constitucional, una altra opció seria **l'ampliació del nombre de països amb els quals es tenen firmats convenis de reciprocitat**. Caldria examinar les possibilitats de firmar convenis d'aquestes característiques amb països com Argentina (que ja va ser autoritzat pel Congrés en el seu moment, però que va quedar aturat per problemes d'implementació pràctica). Es podria anar ampliant el nombre de països amb aquells que ja contempen la participació política de persones estrangeres en les seves eleccions locals, o afavorir converses diplomàtiques amb països concrets (com pot ser el Marroc) per intentar trobar espais que afavoreixin la participació política de les persones residents en l'altre país de manera recíproca. L'argument del nombre re-

duït de persones estrangeres d'una nacionalitat determinada no pot fer-se servir com a excusa per arribar a acords quan s'han firmat convenis de reciprocitat amb països com Corea del Sud o Nova Zelanda, amb col·lectius de nacionals residents ben reduïts. En canvi, un plantejament a fons de la possibilitat de reconeixement del sufragi amb Marroc (i/o Argentina) podria fer bascular la persistent decaiguda del sistema selectiu actual i donar-li una nova embranzida durant uns anys, encara que el model selectiu no sigui la solució ideal.

En aquest increment del número de països cal tenir en compte el risc d'interpretar de manera excessivament flexible la participació de les persones espanyoles en països tercers si es vol garantir el dret de les persones estrangeres en participar en les eleccions municipals espanyoles. Així, per desvincular la qualitat democràtica del sistema espanyol de la (falta de) qualitat democràtica de països tercers, on el dret de sufragi o bé no està prou garantit o no complex amb els estàndards mínims exigibles, la millor opció seria l'eliminació del requisit de reciprocitat.

En el cas espanyol, la consideració del dret a vot per raons de residència es podria incorporar a la llei electoral seguint l'exemple d'altres països europeus. Però sense la modificació de la Constitució que redueix el dret de sufragi a l'existència de convenis de reciprocitat, no es pot avançar més. I en aquest sentit, sembla important recordar l'argument que la qualitat democràtica a Espanya, i a Catalunya, no pot dependre de la salut democràtica de països tercers.

En relació amb el **foment de la participació en les eleccions municipals**, es poden extreure conclusions generals sobre l'informe que la Comissió Europea va preparar l'any 2017 sobre ciutadania europea<sup>15</sup>. En el mateix, la Comissió instava als Estats membres a promoure la participació de nacionals de països europeus en les eleccions municipals, tot millorant la informació proporcionada sobre els seus drets electorals i eliminant els obstacles per a facilitar la seva participació. La Comissió també considerava eines per avançar en aquesta via la intensificació dels diàlegs amb la ciutadania, i la promoció de pràctiques facilitadores del dret de sufragi actiu. Igualment, l'any 2018, la Comissió Europea va presentar la comunicació<sup>16</sup> sobre l'aplicació de la Directiva 94/80/CE sobre l'exercici del dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals de la població comunitària resident en altres països, i va expressar la seva preocupació sobre el nivell de desconeixement d'aquest dret per part de la ciutadania de la UE. Informar s'esdevé, per tant, un element clau per garantir l'exercici del dret de sufragi. **Aquesta informació sobre la participació electoral** cal promoure-la per a la població comunitària resident, però de manera general també a tota la població estrangera amb dret de sufragi.

<sup>15</sup> Vegeu "Informe sobre la ciutadania de la UE 2017" a [https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=42011](https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42011)

<sup>16</sup> Vegeu "Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales" a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52018D0044>

Un element que distorsiona de manera notable l'exercici del dret a vot de les persones estrangeres és el **requisit de la inscripció**. Per una banda, perquè l'exigència de fer-ho explícitament pot entendre's com un tràmit desincentivador. I per l'altra, perquè els temps en els quals s'exigeix aquesta inscripció no coincideixen amb els processos electorals i, per tant, no poden beneficiar-se de la informació que es genera durant la campanya política. Sense candidats ni llistes, i sense conèixer de manera concreta les forces polítiques que concorreran a les eleccions, demanar la inscripció esdevé un tràmit administratiu per al qual no existeixen incentius ni cap connexió amb l'actualitat política. Compassar les inscripcions al ritme de les eleccions podria facilitar la participació política, tot i que no suposaria superar la limitació que el requisit imposa a les persones estrangeres.

Certament, també es podria superar el requisit si la **inscripció es fes de manera automàtica** per part dels ajuntaments, en el moment de l'alta al padró de les persones estrangeres residents amb dret a vot. L'automatització d'aquesta inscripció, que ja passa en altres països de la Unió Europea, suposaria donar suport als Ajuntaments perquè els fos fàcil identificar i informar les persones amb dret de sufragi, però facilitaria el procés de manera notable. La baixa o el canvi de residència seria responsabilitat de la persona estrangera, o del municipi següent de residència, seguint les mateixes pautes generals de les baixes padronals. En aquesta mateixa lògica, es podria decidir interpretar la inacció de les persones estrangeres residents en relació amb la inscripció en un silenci administratiu positiu, no com ara que s'entén com silenci administratiu negatiu i requereix una acció positiva d'inscripció.

Igualment, hi ha millores notables que es podrien aplicar a l'elaboració del **cens de persones estrangeres** residents, des dels temps en el qual cal iniciar el procés, fins a millorar la informació i publicitat sobre tot el procediment amb diferents actors. En aquest sentit, la col·laboració entre l'administració municipal i els consolats, directament o a través d'entitats socials o administracions supramunicipals, és clau per facilitar aquesta feina de disseminació de la informació. La visió del dret de sufragi com una victòria democràtica, però també una acció guiada pel principi d'integració obligaria a articular una campanya forta d'inscripció de les persones estrangeres, seguint la resolució del Congrés dels Diputats de 2006 per a maximitzar la participació política. El foment de la participació electoral de la població resident estrangera s'ha de convertir en un eix clau de les actuacions municipals en matèria d'inclusió, integració i convivència.

Aquestes són algunes de les propostes per avançar en un debat que s'entén necessari i peremptori. Construir societats de convivència democràtica no pot fer-se sense tenir en compte la participació de tota la població resident, com a mínim en l'àmbit local. En aquest sentit, recuperar el debat i plantejar-lo com una necessitat de qualitat democràtica i de protecció de la convivència i la cohesió social hauria de ser un primer pas per construir el full de ruta que consolidi el dret de sufragi local a les persones estrangeres residents com una realitat a casa nostra.

## 6. Referències bibliogràfiques

Aja, E., & Moya, D. (2008). El derecho de sufragio de los extranjeros. *CIDOB de la Inmigración*, 64-81.

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Nationalism*. Londres: Verso.

Earnest, D. (2003). Noncitizen voting rights: A survey of an emergent phenomenon. *Paper presented at a 2003 annual convention of the American Political Science Association, Philadelphia, August* (pp. 28-31).

Ericsson, M. (2020). Enfranchisement as a Tool for Integration: The Case of Voting Rights to Resident Aliens in Sweden. *Immigrants & Minorities*.

Leibe, L. M. (2015). El sufragio en América Latina: un deber convertido en derecho. *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Documento de Trabajo 10*. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/09/DT-10.pdf>

Habermas, J. (2007). *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos.

Moya Escudero, M. (2003). Nacionalidad y ciudadanía: una relación a debate. *Anales de la cátedra Francisco Suárez*, nº 37, pp. 105-153.

Moya, D. & Viñas, A. (2010). *La participación política local de los extranjeros en Europa*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

Moya Malapeira, D. & Viñas, A. (2021). The Suffrage of Foreigners in the Municipal Elections from 2011 to 2019 in Spain: Balance and Future Prospects. *Migraciones* (51), pp. 93-121.

Moya Malapeira, D. (sd). *El sufragio de los extranjeros extracomunitarios en las elecciones municipales de 2011 a 2023 en España: agotamiento del modelo de sufragio selectivo*.


Sánchez-Molina, P. (2016). La extensión del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en los Estados miembros de la Unión Europea. *Revista europea de derechos fundamentales*, 27: 355-379.





 @elciemen

 @elciemen

 ciemen.cat

[ = ]  
c i e m e n

 Generalitat de Catalunya  
Departament d'Igualtat  
i Feminismes

#### CIEMEN

Rocafort, 242 bis, 3r  
08029 Barcelona  
Catalunya (Països Catalans)  
Telf.: (+34) 93 444 38 00  
secretaria@ciemen.cat  
www.ciemen.cat

 instrategies