



**VACAS FERNÁNDEZ, F.:** *El reconocimiento del Derecho al sufragio de los extranjeros en España: un análisis desde el Derecho internacional*, Madrid, Dykinson, 2011, 105 pp.

La obra, madura y de gran rigor, es fruto de un largo proceso de investigación sobre la cuestión del reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en España y aborda el derecho de sufragio como uno de los pocos derechos humanos casi únicamente reconocidos a los nacionales y del que se excluye a los extranjeros, así como los pasos dados para reconocer este derecho, aunque en una medida muy limitada y, a juicio del autor, deficiente, a algunos extranjeros, y para algunas elecciones en España. Cabe destacar que el este proceso de investigación ya tuvo varios frutos en trabajos anteriores del autor, entre los que cabe destacar la monografía *Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar flujos migratorios: Contexto, Marco Jurídico y Contenido* (Dykinson, Madrid, 2007), trabajo que la misma profundidad y seriedad y que complementa el ahora reseñado.

En la Primera Parte de la obra se analiza el marco jurídico existente, tanto en el ámbito universal como en el Derecho regional europeo y español, existente cuando el Gobierno de España anunció su intención de promover el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales en España. Se realiza, asimismo, un breve análisis del derecho al sufragio de los extranjeros en Derecho comparado con el fin de examinar cuál es la tendencia en esta cuestión y las respuestas de otros Estados a los problemas que plantea.

Parte el primer Capítulo de la reflexión sobre la compleja relación entre nacionalidad y ciudadanía, tras la que se encuentra la relación entre democracia y soberanía. Así, el autor sostiene que la restricción del derecho de sufragio de los residentes en un Estado –en especial en España- forma parte de una concepción



decimonónica de la soberanía que conlleva la identidad entre ciudadanía y nacionalidad, identidad que ha sido superada en el Derecho internacional contemporáneo, más aún si se tiene en cuenta el marco del mundo global en el que vivimos.

En el Capítulo segundo de esta Primera Parte, se abordan los problemas que se derivan del marco jurídico vigente y que se plantearon en el inicio del proceso de reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones municipales en España y que han limitado, a juicio del Prof. Vacas, que el objetivo conseguido sea plenamente satisfactorio.

Así, al estudiar los problemas que plantea el reconocimiento general del derecho de sufragio a los extranjeros en elecciones municipales en España, se realiza un pormenorizado análisis de la naturaleza y alcance del Principio de reciprocidad, en cuanto principio del Derecho internacional público y de su plasmación en el artículo 13.2 de la Constitución Española, sobre el que concluye que, en este caso, por referirse al reconocimiento y ejercicio de un derecho individual, no puede ser interpretado de forma restrictiva ni del mismo modo que se aplicaría si se tratase de tratados de otra naturaleza.

En la Segunda Parte, el autor analiza, en profundidad, el desarrollo de la iniciativa del reconocimiento de este derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales llevada a cabo por el Gobierno de España, poniendo de manifiesto y valorando los avances producidos para la consecución del objetivo propuesto durante el tiempo transcurrido (casi tres años) desde su puesta en marcha hasta la finalización de la labor, así como el análisis de los problemas sin resolver que se han dejado, problemas para los que el Prof. Vacas propone posibles soluciones.

Así, el Capítulo tercero estudia pormenorizadamente las herramientas usadas para llevar a cabo esta iniciativa de reconocimiento de derecho de sufragio a los extranjeros en España, incluyendo las reformas legislativas. Herramientas entre las que destaca, como no puede ser de otra manera, la celebración de Tratados bilaterales por



parte de España con terceros Estados, a partir de 2008. Estos tratados tienen como fin reconocer mutuamente el Derecho de sufragio *activo* a extranjeros residentes en el otro Estado en elecciones municipales, siempre bajo la exigencia de la reciprocidad.

Finalmente, el Capítulo cuarto realiza un balance, que, como el propio autor afirma, no es claro ni unívoco de los resultados logrados con la iniciativa de reconocimiento de voto de extranjeros residentes en España y se proponen posibles soluciones a los problemas derivados del principio de reciprocidad prevista en la Carta Magna española. Así estas posibles soluciones podrían ser, en primer lugar, interpretar de forma *más laxa* esta exigencia, de conformidad con las previsiones sobre Derechos humanos de la Constitución, en particular con lo previsto en los artículos 10.1, 10.2 y 13.1 de la misma. En segundo lugar, el autor recomienda proceder a la reforma del artículo 13.2, para, bien eliminar la referencia a la reciprocidad, bien eliminar todo el párrafo segundo, aunque reconoce que ninguna de estas soluciones parecen viables.

En definitiva, la obra analiza el proceso iniciado a mediados de 2008, de ampliar el reconocimiento de derecho de sufragio a los extranjeros residentes en España tras varios años de desarrollo, para advertir que los planteamientos iniciales con relación al objetivo propuesto en un principio se han ido limitando, incluso más de lo deseable en términos de reconocimiento y garantía de derechos humanos. En efecto, además, de la limitación que supone la exigencia de reciprocidad establecida en el artículo 13.2 de la Constitución, que condiciona el reconocimiento del derecho de sufragio a extranjeros residentes, se limitó este reconocimiento sólo a las elecciones municipales y sólo al sufragio activo y, finalmente, se exigió un período de residencia continuada que, a juicio del autor, conlleva incoherencias.

Así pues, el autor pone de manifiesto que el resultado es que este proceso, inicialmente ambicioso y esperanzador, en la práctica apenas afecta a un tercio de las personas extranjeras que no son ciudadanos europeos que residen en España. Por ello, el Prof. Vacas concluye que si se quiere tomar en serio el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en España y alcanzar el objetivo de extender el derecho de



sufragio en las elecciones municipales de forma general a todos los extranjeros que de manera regular y estable residan en España, la reforma el art. 13.2 e la Constitución española se convierte inexcusable. De esta forma se podría, a su juicio “sacar a España en esta materia del siglo XIX, donde nos mantiene anclado el principio de reciprocidad”, para ubicarla en el Derecho internacional contemporáneo donde el reconocimiento y garantía del ejercicio de los derechos humanos debe ser independiente del Estado del que las personas sean nacionales.

En definitiva, se trata de un trabajo de gran importancia no sólo para el Derecho internacional y más concretamente para el Derecho internacional de los Derechos humanos, sino para el estudio jurídico del la repercusión de lo previsto en el Ordenamiento jurídico español en el efectivo disfrute de un derecho humano esencial para millones de personas, ya que aborda un estudio sobre un tema de gran contenido académico pero que afecta a los derechos y la vida de millones de personas en el mundo y, en particular, a más de dos millones de personas en España, a los que, como bien señala el Profesor Vacas, la democracia no puede ni debe ignorar.

*Por Pilar Trinidad Núñez*

Profesora Titular de Escuela Universitaria de  
Derecho Internacional Público y RRII  
Universidad Rey Juan Carlos