

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de León
Curso 2017/2018

EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LOS
EXTRANJEROS EN LA VIDA PÚBLICA

El derecho a ser elector y elegible y las nuevas vías de
participación.

The right of participation of foreigners in public life

The right to be elector and eligible and the new ways of participation

Realizado por la alumna D^a Susana Alonso Díez.

Tutorizado por los profesores D^a María Esther Seijas Villadangos y D.
Miguel Ángel Alegre Martínez.

ÍNDICE

RESUMEN	4
PALABRAS CLAVE.....	4
ABSTRACT	4
KEYWORDS	5
OBJETIVOS.....	5
METODOLOGÍA.....	6
INTRODUCCIÓN.....	6

I.- APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA PARTICIPACIÓN COMO DERECHO

I.1.- CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN8

I.2.- ALCANCE Y CONTENIDO DEL ARTÍCULO 23 CE

I.2.1.- Qué significa participar en los asuntos públicos.....9

I.2.2.- Contenido del derecho de participación.....11

I.3.- MODALIDADES DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

I.3.1.- Configuración legal del derecho.....12

I.3.2.- La dimensión activa del derecho de participación

A.- Democracia directa.....13

B.- La participación a través de representantes.

El sufragio activo.....15

I.3.3.- La dimensión pasiva del derecho de participación: Acceso,

permanencia y desempeño de cargos públicos16

II.- INMIGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA. EL DERECHO AL VOTO DE LOS EXTRANJEROS

II.1.- INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN18

II.1.1.- Ciudadanía, nacionalidad y derechos de participación.....19

II.1.2.- Marco legal de reconocimiento23

II.1.2.1.- El marco normativo internacional.....	23
II.1.2.2.- El marco constitucional y su desarrollo legislativo.....	30
II.2.- EL DERECHO AL VOTO DE LOS EXTRANJEROS. TITULARIDAD Y EJERCICIO: nacionales de la Unión Europea y extranjeros no comunitarios	36
III.- LA CLÁUSULA DE RECIPROCIDAD	
III.1.- ALCANCE	40
A.- Análisis de la exigencia de reciprocidad.....	41
B.- Requisitos derivados de la exigencia de reciprocidad.....	46
III.2.- EFECTOS.....	49
III.3.- HACIA UNA NUEVA INTERPRETACIÓN DE LA RECIPROCIDAD. LA EXTENSIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO	54
IV.- NUEVAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN	
IV.1.- LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES.....	58
IV.2.- LOS CONSEJOS DE PARTICIPACION.....	63
IV.3.- PARTICIPACIÓN DIRECTA	67
IV. 4.- PROPUESTAS DE FUTURO: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO	73
CONCLUSIONES.....	81
BIBLIOGRAFÍA	85

RESUMEN

El reconocimiento de los derechos de participación de los extranjeros en la vida pública se configura como cauce principal de integración en la sociedad de acogida, principalmente a través del derecho de sufragio tanto activo como pasivo. La contextualización del derecho nos lleva a afirmar que el extranjero no goza en la actualidad de la cualidad plena de ciudadano, por cuanto dicho reconocimiento se encuentra ineludiblemente unido a la condición de nacional del Estado en cuestión. Por ello será necesario habilitar mecanismos que superen tal atribución de la ciudadanía al respectivo nacional, en favor del criterio de la residencia efectiva en el territorio; lo que implicaría la integración del inmigrante en la comunidad de acogida, pudiendo participar en el proceso de toma de decisiones. Para ello se han habilitado diferentes mecanismos que van desde la naturalización del extranjero, pasando por una nueva interpretación de la reciprocidad hasta la necesaria reforma constitucional, que se muestra como proceso ineludible para garantizar el derecho de participación de todos aquellos que forman parte de la sociedad; en tanto dicha reforma no se lleve a efecto, cobran importancia las nuevas vías de participación de los extranjeros como mecanismos alternativos que posibilitan la integración del inmigrante, entre las que fundamentalmente se encuentran las asociaciones de inmigrantes y los consejos ciudadanos; sin olvidar las propuestas de futuro llevadas a cabo mediante la apertura de las instituciones hacia una democracia más participativa.

PALABRAS CLAVE: derecho de sufragio de los extranjeros, integración, inmigración, ciudadanía, nacionalidad, reciprocidad, nuevas vías de participación política, reforma constitucional, asociaciones de inmigrantes, consejos ciudadanos, parlamento abierto.

ABSTRACT

The recognition of the participation rights of foreigners in public life is configured as the main channel of integration in the host society, mainly through the right to vote both active and passive. The contextualization of the law leads us to affirm that the foreigner does not currently enjoy the full quality of a citizen, because such recognition is inextricably linked to the status of a national of the State in question. Therefore, it will be necessary to enable mechanisms that exceed such attribution of citizenship to the respective national, in favor of the criterion of effective residence in the territory; what

would imply the integration of the immigrant in the host community, being able to participate in the decision-making process. For this, different mechanisms have been enabled, ranging from naturalization of the foreigner, through a new interpretation of reciprocity to the necessary constitutional reform, which is shown as an unavoidable process to guarantee the right of participation of all those who are part of society ; as long as said reform is not carried out, the new ways of participation of foreigners as alternative mechanisms that make possible the integration of the immigrant, among which fundamentally are immigrant associations and citizen councils, become important; without forgetting the proposals of future carried out by means of the opening of the institutions towards a more participatory democracy.

KEYWORDS: right of suffrage of foreigners, integration, immigration, citizenship, nationality, reciprocity, new ways of political participation, constitutional reform, immigrant associations, citizen councils, open parliament.

OBJETIVOS

El presente trabajo tiene por objeto determinar la integración social del extranjero a través de los cauces que el ordenamiento jurídico pone a su disposición. Será *conditio sine qua non* analizar el reconocimiento de la titularidad y ejercicio del derecho de participación en los asuntos públicos, cuyo máximo exponente tiene lugar a través del sufragio, principalmente en las elecciones municipales.

Para ello, estableceremos el marco legal de reconocimiento cuya base se sustenta en el mandato constitucional que determina su titularidad y ejercicio. Abordaremos el alcance y efectos del derecho de sufragio de los extranjeros, principalmente no comunitarios analizando las condiciones que impone la cláusula de reciprocidad.

Será preciso analizar las posibilidades de una mayor extensión del derecho al voto de los extranjeros como imperativo del principio democrático a través de una nueva interpretación legal de la cláusula de reciprocidad como garantía de la integración social del extranjero.

Por último, habrán de tenerse en cuenta otras vías de participación de los extranjeros distintas del derecho al voto y que se configuran como nuevas formas de democracia participativa.

METODOLOGÍA

El método utilizado en el presente trabajo ha consistido en el desarrollo de los objetivos propuestos en el mismo. En primer lugar, se ha procedido a una contextualización del derecho de participación determinando el marco legal de reconocimiento, así como la titularidad y ejercicio del mismo. En segundo lugar, se han analizado las condiciones de ejercicio que impone la cláusula de reciprocidad, proponiendo una nueva forma de interpretación que permita la extensión del derecho. En último lugar, se han tenido en cuenta otras formas de participación del extranjero en la vida pública que posibilitan una mayor integración social teniendo en cuenta las nuevas propuestas que demanda la sociedad del siglo XXI.

Para ello se ha procedido al estudio jurídico y jurisprudencial de la normativa estatal e internacional en la materia; una vez delimitado el contexto normativo, se ha recurrido al estudio analítico y jurídico de las diferentes posturas doctrinales; por último se ha pretendido mostrar la propia reflexión sobre la situación actual y las nuevas propuestas de lege ferenda, en ocasiones, desde una perspectiva sociológica, en la medida que los datos lo han requerido.

INTRODUCCIÓN

“Establecer una sociedad democrática avanzada”. Esta es la voluntad que se proclama en el Preámbulo de nuestra Norma Suprema de 1978, y cuya efectividad está íntimamente relacionada con el reconocimiento y ejercicio del derecho de participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos, pilar fundamental de un sistema democrático.

Es obvio que el contexto social y político del momento en que se promulgó nuestra Norma Suprema difiere, a grandes rasgos, de la situación actual que impera en nuestra sociedad. Como consecuencia del fenómeno globalizador, hemos pasado de ser un país de emigración a recibir en nuestro territorio a nacionales de terceros países que comparten nuestra vida social, política, económica, religiosa y cultural¹. Para dar cumplimiento al mandato constitucional debemos favorecer las condiciones para que la titularidad y ejercicio de los derechos de todos aquellos que forman parte de nuestra sociedad se lleven

¹ El porcentaje de población extranjera se ha incrementado en términos relativos un 0,16% en 2017, lo que supone una cifra total de 4.424.409. http://www.ine.es/prensa/cp_2017_p.pdf [Consulta: 3 de marzo de 2018].

a cabo. Por tanto, la participación del extranjero en los asuntos públicos se configura como instrumento básico para su integración, a la par que dota al principio democrático de pleno significado, configurando una sociedad avanzada que procure la igualdad de todos aquellos que la conforman. Dicha participación puede ser ejercitada en ámbitos heterogéneos, pero adquiere mayor virtualidad, principalmente, mediante el derecho de sufragio, puesto que de este modo el extranjero podrá intervenir en la elección de los órganos estatales encargados de adoptar aquellas decisiones políticas que, en definitiva, afectan a su vida².

Tradicionalmente se ha venido excluyendo al extranjero del reconocimiento de tal derecho, sobre la base de la soberanía del Estado, por entender que solo a los nacionales corresponde su titularidad; ello supone que su condición de ciudadano se vea debilitada, en definitiva, que sea “menos plena”³, lo que sin ningún género de duda afectará de igual modo a su integración social.

La evolución de la conexión entre nacionalidad y soberanía en favor de una ciudadanía basada en la residencia efectiva que haga desaparecer la diferencia entre ciudadanos “activos” y “pasivos” es clave para facultar el reconocimiento de los derechos de los extranjeros, a todas luces imprescindible para su integración.

Por ello, el reto que se nos plantea como *sociedad democrática avanzada*, y que constituye el objetivo del presente trabajo implica analizar las diferentes vías propuestas para garantizar el reconocimiento del derecho de participación; doctrinalmente se han analizado fundamentalmente dos aspectos: por un lado, facilitar la adquisición por el inmigrante de la nacionalidad española, y por otro, contemplar una posible ampliación y/o extensión del derecho de sufragio, bien mediante la reforma constitucional, bien a través de una nueva interpretación legal, y no solo convencional, del criterio de reciprocidad que viene siendo exigido para el pleno reconocimiento del derecho. Pero, además, se profundizará en nuevas formas de participación distintas del derecho al voto que garanticen la integración social del extranjero en la sociedad de acogida, teniendo en cuenta que será responsabilidad del legislador el fomento de su desarrollo.

² No en vano, ha sido reconocido como Derecho Humano; así, entre otros: art. 21.1 DUDH; arts. 25. a) y b) PIDCP; arts. 39 y 40 CDFUE.

³ ALÁEZ CORRAL B., “Exclusión del sufragio municipal del emigrante y garantía democrática de expectativas legítimas”, págs. 37-38.

I.- APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA PARTICIPACIÓN COMO DERECHO.

I.1.- CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

La aprobación de la Constitución de 1978 trae consigo el establecimiento de un estado social y democrático de derecho en virtud del cual los poderes públicos se configuran como garantes de la formación de la voluntad del pueblo, auténtico titular de la soberanía, determinando el orden constitucional a partir de su reconocimiento en el art. 1.1 de la CE⁴. Este carácter democrático ha de presidir su actuación y constituye el punto de partida para el reconocimiento efectivo de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, el derecho de participación, junto con el resto de derechos políticos se configura como cauce esencial de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La Constitución proclama a lo largo de su articulado distintas formas de participación ciudadana. Así entre otros el art. 9.2 CE determina a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; el art. 48 reconoce la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político; el art. 105 contempla la participación de los ciudadanos directamente o por medio de organizaciones y asociaciones en la elaboración de disposiciones administrativas; en el art. 125 se establece la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, y finalmente, el art. 129 señala la posibilidad legal de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos.

No obstante, el reconocimiento constitucional que mejor garantiza la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en consonancia con el principio democrático, se materializa en el art. 23, incluido en la Sección primera del Capítulo II del Título I “De los derechos y deberes fundamentales y de las libertades públicas”⁵.

⁴ Así lo ha interpretado el Tribunal Constitucional en S.T.C. 71/1989, de 20 de abril, F.J. 3º al identificar a los derechos contenidos en el art. 23 CE como “...derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el art. 1 de la Constitución...”.

⁵ Art. 23 CE: 1.- “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2.- Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

En su apartado primero, el art. 23 CE reconoce el derecho de participación activa, es decir, la intervención del ciudadano en los asuntos públicos directamente o a través de sus representantes; nota característica de toda democracia representativa.

En su apartado segundo la Norma Suprema proclama el derecho de participación en su vertiente pasiva, esto es, el derecho de cualquier ciudadano a acceder a los cargos y funciones públicas, con arreglo a lo dispuesto en las leyes, como concreción del principio de igualdad⁶.

La ubicación sistemática del art. 23 define un nivel superior de protección frente al resto de preceptos constitucionales antes referidos, y que reconocen otras formas participativas, puesto que se consagra como derecho fundamental subjetivo máximamente tutelado. La interpretación necesaria del precepto se concreta en determinar el alcance y contenido del derecho; manifestaciones que son objeto de análisis en el próximo epígrafe.

I.2.- ALCANCE Y CONTENIDO DEL ARTÍCULO 23 CE.

I.2.1.- QUÉ SIGNIFICA PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

La delimitación del derecho de participación del art. 23 CE implica necesariamente concretar qué entendemos por *asuntos públicos*.

A este respecto, una parte de la doctrina viene equiparando el término “asuntos públicos” con la “cosa pública”⁷. Desde esta perspectiva el reconocimiento del derecho de participación implicaría no solo la intervención en los procesos de toma de decisiones de los poderes públicos, sino que se extendería a aquellas entidades dotadas de carácter público cuya actuación ha de estar presidida por el interés general. Dada la gran diversidad de entidades públicas esta interpretación, traería como consecuencia una excesiva extensión de las garantías de los derechos fundamentales⁸, tal y como así ha

⁶ Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que el art. 23.2 CE es una concreción del principio de igualdad reconocido en el art. 14 CE (así se reconoce en STC 50/1986, de 23 de abril, reiterada, entre otras, en SSTC 84/1987 de 29 de mayo, 24/1989, de 2 de febrero, 363/1993, de 13 de diciembre y 83/2000, de 27 de marzo).

⁷ Ver en este sentido SÁNCHEZ BLANCO A. “Los derechos de participación, representación y de acceso a funciones y cargos públicos; la corrección de la unilateral perspectiva política”, pág. 232; SANTAMARÍA J. A. “Comentario al artículo 23.1”, pág. 444.

⁸ Así lo ha interpretado LÓPEZ GUERRA L. “El derecho de participación del artículo 23.1 C E”, págs. 1169-1184.

sostenido el Tribunal Constitucional en STC 23/1984, de 20 de febrero, F J 4, en relación a la posibilidad de participación en las elecciones a una Corporación Profesional⁹

Más precisa parece la postura sostenida, entre otros, por Aguiar de Luque y González Ayala¹⁰ que supone asimilar los términos “asuntos públicos” y “poderes públicos”. Esta interpretación, por lo demás, acorde con la adoptada por el Tribunal Constitucional en STS 51/1984, de 25 de abril¹¹, se asienta sobre la base de la necesaria vinculación del derecho de participación y el principio de soberanía popular reconocido por el constituyente en el artículo 1.2 – “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado”.

Esta identificación entraña un concepto instrumental del derecho de participación al servicio del pueblo, que ha de ser ejercitado a través de la intervención del ciudadano en el proceso de toma de decisiones de los poderes del Estado mediante el derecho de sufragio, máximo exponente del principio de representación política. Esta identificación entre asuntos públicos y poderes públicos permite a los ciudadanos intervenir tanto en la elección de los órganos centrales, encargados de representar al pueblo español en virtud del artículo 66 CE, como en la elección de los órganos en que el Estado se organiza territorialmente, según estableció el constituyente en el artículo 137 CE.

Podemos concluir, por tanto, que a través de la intervención del ciudadano en los “asuntos públicos”, como manifestación del derecho de participación política, éste contribuye a la formación democrática de la voluntad del Estado a través de la elección de sus representantes.

⁹ En igual sentido STC 212/1993, de 28 de junio, F J 4, sobre participación en las elecciones a la Junta de Facultad.

¹⁰ Véase AGUIAR DE LUCAS L. y GONZÁLEZ AYALA M. D. “El derecho a participar en los asuntos públicos: art. 23.1º, págs. 659 - 663.

¹¹ STC 51/1984, de 25 de abril, F J 2º: “...la participación en los asuntos públicos a que se refiere el artículo 23 es en primera línea la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo español, según el artículo 66 de la Constitución, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución. Por ello no se trata, como es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en los asuntos públicos; cualquiera que sea su índole y su condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de entidades o sujetos de Derecho privado, que la Ley puede en tal caso organizar...”.

I.2.2.- CONTENIDO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

Además de un contenido prestacional, de garantía, y de derecho de libertad¹², se ha venido estableciendo doctrinalmente una doble vertiente del derecho de participación: una dimensión activa que comprende el derecho de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas mediante sufragio universal, y una dimensión pasiva que se configura como el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Se considera por la doctrina¹³ que el artículo 23 CE presenta un contenido complejo que en realidad recoge “tres derechos autónomos”: el derecho a la participación política directamente o por medio de representantes, y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, que se desdobra, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el derecho de acceso a cargos públicos representativos que incluye el sufragio pasivo y el derecho de acceso a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad invocados en el artículo 103.3 CE.

La materialización de su contenido en virtud de su triple vertiente nos lleva, ineludiblemente, a considerar los ámbitos excluidos del derecho. Para que la participación regulada por ley sea una concreta manifestación del artículo 23 CE el Tribunal Constitucional en STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3 ha reconocido que debe tratarse de una participación política, manifestación de la soberanía popular, ejercida a través de la elección de representantes o, excepcionalmente, de modo directo por el pueblo, lo que claramente significa que estos derechos atañen al ámbito de la legitimación democrática del Estado configurado por sus distintas entidades territoriales; por tanto, quedando excluidos de este ámbito aquellos títulos participativos que deriven de otros derechos fundamentales, de normas constitucionales de otra naturaleza o bien, de su reconocimiento legislativo. Así se ha manifestado el Tribunal Constitucional en STC 23/1984, de 20 de febrero, FJ 4, donde aborda el contenido excluido de garantía del

¹² El Tribunal Constitucional se ha referido al contenido del derecho, entre otras, en STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 14 considerando los derechos de participación como un “todo inescindible”; si bien no ha negado el carácter autónomo de cada uno de los derechos del art. 23. Así en STC 71/1989, de 20 de abril, en el FJ3 se reflexiona sobre estos derechos como susceptibles de “tratamiento autónomo” dentro de la “intensa interdependencia que los caracteriza”.

¹³ Canosa Usera.- <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2> [Consulta: 10 de marzo de 2018]

artículo 23 CE, reconociendo que el precepto se refiere a “los cargos de representación política”.

Afirmamos, por tanto, que estamos ante un derecho de participación política, no de otro tipo de participación en los asuntos públicos mediante el cual el ciudadano contribuye a la formación democrática de la voluntad estatal a través de la elección directa de los representantes. Asimismo, el derecho de participación del artículo 23 CE no se debe entender limitado al derecho de sufragio, sino que debe extenderse al “seguimiento”, “control” y “vigilancia de la actividad de los poderes públicos”¹⁴.

Determinado el alcance del derecho de participación analizaremos seguidamente las diferentes modalidades de ejercicio del mismo.

I.3.- MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN

I.3.1.- CONFIGURACIÓN LEGAL DEL DERECHO

Establece el artículo 23 CE los instrumentos necesarios a través de los cuales ha de ejercitarse la participación en los asuntos públicos, remitiendo a la ley en lo concerniente a su clarificación.

Se trata, por tanto, de un derecho de configuración legal, que requiere para un pleno ejercicio del mismo que la delimitación de su contenido y perfiles se encomiende a la ley (STC 25/1990, de 19 de febrero, FJ 6); ello significa que dado su carácter de derecho fundamental, su necesario desarrollo normativo ha de formalizarse a través de ley orgánica, por cuanto la propia Constitución reserva a la misma el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (artículo 81 CE).

Sin entrar a determinar el significado del término desarrollo, sí resulta necesario resaltar que el derecho de participación se encuentra vinculado a otros ámbitos de reserva de ley orgánica regulados en la Constitución: así se refiere el artículo 81.1 al “régimen electoral general”; la iniciativa legislativa popular, en el artículo 87.3, que paradójicamente se

¹⁴ SARMIENTO MÉNDEZ, X. A., “Artículo 23 CE: El Derecho de Participación”, pág. 366.

regula a través de ley orgánica, pero que excluye de su objeto aquellas materias propias de ley orgánica; o el referéndum, en el artículo 92.3.¹⁵

Estas materias que se encuentran en estrecha vinculación con el derecho de participación del artículo 23 han sido objeto de regulación legal posterior, de tal manera que la actividad del legislador en desarrollo del derecho de participación no se ha centrado en un “desarrollo directo” del derecho fundamental; por contra, se ha ampliado marcadamente el límite que articula el ámbito de protección de ley orgánica en materia de derechos fundamentales. Así, el Tribunal Constitucional, en clara alusión a la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General ha manifestado lo siguiente: “el contenido de la ley orgánica no se ciñe así al solo desarrollo del artículo 23.1, sino que es más amplio, comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el artículo 81 ha comprendido en la reserva de ley orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales) corresponde también a la ley orgánica” STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 2.

Aun tratándose de un derecho de configuración legal el propio artículo 23 concreta los instrumentos y modalidades en que el derecho de participación se materializa, adquiriendo pleno significado, y que a continuación se analizan.

I.3.2.- LA DIMENSIÓN ACTIVA DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

Como ya hemos puesto de manifiesto en relación con el derecho que contempla el artículo 23 CE, éste se proyecta en términos de participación política. Como consecuencia de ello se consagran con carácter general dos modalidades de participación en los asuntos públicos que han dado origen a dos formas de organización política: la democracia directa y el sistema democrático representativo.

A.- DEMOCRACIA DIRECTA

Permite la Norma Suprema la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, aunque de manera restrictiva, puesto que limita su ejercicio al referéndum y a

¹⁵ AGUIAR DE LUQUE L. y GONZÁLEZ AYALA M. D., “El derecho a participar en los asuntos públicos”, págs. 659 – 663.

la iniciativa legislativa popular. Si bien, algún sector de la doctrina¹⁶ considera que el referéndum entraña una forma de democracia “semidirecta”, por cuanto que, aunque son los ciudadanos quienes manifiestan su decisión, se produce la intervención en el proceso de instancias institucionales.

Como manifestaciones tradicionales de la democracia directa la doctrina contempla las encuestas deliberativas, la iniciativa legislativa popular, el derecho de petición a las Cámaras y el régimen de concejo abierto que se prevé en el artículo 140 CE como forma de participación directa de los vecinos en el proceso de toma de decisiones. Si bien es cierto que el Alto Tribunal ha venido identificando el derecho de participación directa con “las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3)...” (STC 63/1987, de 20 de mayo, F J 5) y con la iniciativa legislativa popular como forma de participación directa¹⁷.

El alcance de esta última modalidad participativa directa comprende no solo la facultad de promover su ejercicio por parte de los electores, sino la de presentar proposiciones de ley, y forma parte del derecho fundamental que los ciudadanos tienen de participar directamente en los asuntos públicos; aunque por su ubicación en el art. 87.3 CE, no tiene asociadas las garantías propias de los derechos fundamentales (véase art. 53.2 CE)¹⁸. Claro está, con los límites que la propia Constitución impone para su ejercicio. Dichas limitaciones no suponen, en ningún caso, que el derecho fundamental de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos a través de la iniciativa legislativa popular se vea de este modo conculcado. Así lo ha manifestado el TC en STC 76/1994, de 14 de marzo, FFJJ 3 y 5.

Por otro lado, las referencias constitucionales al referéndum como forma de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos se pueden categorizar en dos tipos, principalmente: los relativos a la adopción de normas jurídicas cuyo carácter es

¹⁶ CASTELLÁ i ANDREU J.M. “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, pág. 205.

¹⁷ Así se ha manifestado en STC 19/2015, de 16 de febrero, FJ 2 donde reconoce como “concreto instrumento” de democracia directa a la iniciativa legislativa popular.

¹⁸ Art. 53.2: 2. “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.ª del Capítulo Segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30”.

vinculante, y los consultivos, que han sido previstos para decisiones políticas de especial trascendencia.

Bajo la vigencia del texto constitucional de 1978 se han celebrado hasta la fecha dos referendos consultivos de ámbito nacional sobre normas jurídicas de especial trascendencia, al amparo del artículo 92 CE: el primero en 1986 con motivo de la permanencia o salida de España de la OTAN; el segundo en 2005 donde se sometió a referéndum la decisión sobre la ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa.

A la vista de lo expuesto, conviene significar que la democracia participativa alcanza su máximo exponente en la representación como forma de participación activa, tal y como a continuación se indica.

B.- LA PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE REPRESENTANTES. EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO

La forma de participación activa característica de un Estado democrático es aquella que tiene lugar a través de los representantes. El representante se legitima mediante la elección popular y de esta manera hace efectivo el derecho de participación política de los ciudadanos.

La participación política de los ciudadanos a través de los representantes está unida a la existencia de elecciones libres, periódicas y por sufragio universal. Por tanto, el sistema electoral y la participación política constituyen el marco competencial del derecho de sufragio como derecho fundamental cuyo contenido se ve limitado por el mandato constitucional (artículo 53.1 CE).

Se trata de un derecho de configuración legal, por preverlo así expresamente el art. 23 CE. En virtud de ello, los representantes son libremente elegidos en los términos que establece la LO 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General, que además contempla las condiciones requeridas para hacer efectivo el derecho en las distintas elecciones; de tal forma que “solo se denominan representantes aquéllos cuya legitimación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquéllos cuya

legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos”¹⁹. Dicha elección no puede estar sujeta por mandato imperativo por prohibirlo expresamente la Constitución en su artículo 67.2.

Ahora bien, la participación del ciudadano no se agota en la elección representativa, sino que ha de proyectarse igualmente sobre la actuación del representante en sí. Por ello, cualquier intromisión²⁰ en su actuación afecta al derecho de participación que consagra el artículo 23 CE²¹.

Como manifiesta Montilla Martos²² “la relación representativa supone establecer la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados”. Cualquier lesión de los derechos del representante supone de igual modo la lesión de los derechos del representado.

Por ello, cabe concluir que el derecho se traduce tanto en la protección de la función dirigida a la elección del representante como a la protección debida a la actuación del representante elegido.

I.3.3.- LA DIMENSIÓN PASIVA DEL DERECHO DE PARTICIPACION: ACCESO, PERMANENCIA Y DESEMPEÑO DE CARGOS PÚBLICOS

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el contenido del artículo 23.2 CE se desdobra en el derecho de acceso a cargos públicos representativos, que incluye el sufragio pasivo y que conecta directamente con el derecho de participación política del artículo 23.1 CE, y el derecho de acceso a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad invocados en el artículo 103.3 CE.

Es necesario destacar que el precepto constitucional citado es una manifestación del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE, como así ha reiterado la

¹⁹ STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2.

²⁰ AGUIAR DE LUQUE L. y GONZÁLEZ AYALA M.D., “El derecho a participar en los asuntos públicos”, págs. 659 - 663

²¹ En este sentido se ha pronunciado el TC en STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4 afirmando que “los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar”. En igual sentido cabe citar STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2 “la vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados”.

²² MONTILLA MARTOS J. A., “Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición”, págs. 284 – 297.

jurisprudencia del Tribunal Constitucional.²³ En este sentido, el derecho de igualdad en el acceso a los cargos públicos enlaza directamente con el principio democrático, de forma que constituye una garantía para la participación de todos los ciudadanos en la “gestión democrática de los asuntos públicos” y en la “regularidad de los procesos electorales”.²⁴

El contenido esencial del derecho es el acceso al cargo público de aquellos candidatos que hayan sido elegidos por quienes ostentan la soberanía popular; entendiendo como cargo representativo aquellos que corresponden al Estado y a los entes territoriales en que éste se organiza territorialmente. Dicho acceso ha de producirse en condiciones de igualdad que se determinan en el propio sistema electoral, dado que como ya hemos manifestado se trata de un derecho de configuración legal cuyo máximo exponente es la LO 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General.

Pero el contenido de este derecho no se agota únicamente en el acceso al cargo público sino que comprende el derecho a permanecer en el cargo una vez elegido y el derecho a desempeñar el cargo público, lo que conlleva el ejercicio de las funciones inherentes al mismo.

Cabe sostener que el derecho a permanecer en el cargo supone que la relación representativa se establece entre los representantes y el representado²⁵. En este sentido resulta esclarecedora la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en SSTC 5/1983, de 4 de febrero y 10/1983, de 21 de febrero de la cual podemos destacar que el derecho de acceso comprende el de permanencia en el cargo mientras dure el mandato representativo; de tal modo que el cese en el mismo no podrá derivar de un carácter ajeno al de los electores, cuyo derecho de participación se vería frustrado de ser así. Asimismo, los titulares del derecho de participación siguen siendo los ciudadanos, en cuanto en ellos reside la soberanía popular.

El derecho de acceso al cargo público incluye también el desempeño del mismo en condiciones de igualdad, de manera que no se vacíe de contenido su función. Ello incluirá

²³ Ver, entre otras, SSTC 75/1983; 50/1986; 84/1987; 161/1988; 214/1990 y 163/1991.

²⁴ SÁNCHEZ MORÓN M., “El derecho a acceder a funciones y cargos públicos”, págs.669 y ss.

²⁵ MONTILLA MARTOS J. A. “Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición”, págs. 289 – 292.

la posibilidad de participar en términos de igualdad en el conocimiento de los asuntos y en la toma de decisiones.

II.- INMIGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA. EL DERECHO AL VOTO DE LOS EXTRANJEROS

II.1.- INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN

En los últimos años los países de la Unión Europea han experimentado un aumento significativo de población inmigrante. Este aumento repercute directamente tanto en la sociedad emisora como en la de acogida, generando beneficios para ambas, pero sobre todo, inciden significativamente en el país receptor; a modo meramente indicativo: suponen un aumento de la tasa de natalidad y de población activa, un mayor crecimiento económico del país, un incremento para los ingresos de la Hacienda Pública. Ello sin obviar el impacto que supone para la economía del país de origen²⁶.

Con ello, este fenómeno migratorio no se ha producido de igual manera entre los diferentes países que forman parte de la EU-28, ni tampoco en el interior de cada país, siendo distinta la procedencia geográfica de la inmigración, así como sus causas. Así, según datos de Eurostat²⁷, en el espacio de la Unión Europea, el número de personas no comunitarias que residían a 1 de enero de 2016 en un Estado miembro de la UE era de 20,7 millones; lo que representa el 4,1% de la población de la EU-28. Por otro lado, el número de nacionales comunitarios que residían en otro Estado miembro ascendía a 16 millones.

Por lo que respecta a España, y de acuerdo con los datos obtenidos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social²⁸ a 31 de diciembre de 2017, el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor es de 5.237.710.

²⁶ FLORES JUBERÍAS C. y TENT ALONSO P., “La extensión del derecho al sufragio de los extranjeros en España: ¿Reforzando la igualdad o reinventando la ciudadanía?”, pág. 166.

²⁷ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/inex.php/Migration_and_migrant_population_statistics/es#Poblaci.C3.B3n_migrante [Consulta: 5 de abril de 2018].

²⁸ Uno de cada dos extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor en España es nacional de Rumanía, Marruecos, Reino Unido, Italia o China. Estos cinco países representan de forma conjunta el 49,7% del total. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/com_certificado/201712/Residentes_Principales_Resultados_31122017.pdf [consulta: 5 de abril de 2018]

La política migratoria de la UE parece haberse centrado en su instrumentalización, adecuándola a las necesidades del mercado de trabajo, sin tener en cuenta el proyecto vital del inmigrante, fundamental para su integración plena en la sociedad de acogida, y al que se le imponen determinadas condiciones para el reconocimiento de sus derechos y libertades²⁹.

Está fuera de toda duda que en lo relativo a los derechos de la personalidad, así como a los económicos y sociales, tanto nacionales como extranjeros deberían encontrarse en idéntica situación. Nuestro sistema democrático, que reconoce como valores superiores del ordenamiento “la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (art. 1.1 CE), tiene su origen primigenio en la dignidad de la persona, “que nuestra Constitución ha elevado a “valor jurídico fundamental”³⁰, y que ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que ésta se encuentre.

No ocurre así con los derechos políticos, cuya titularidad tradicionalmente ha correspondido a los nacionales, y que mantiene vigente el debate sobre la procedencia de su extensión a los extranjeros residentes a consecuencia de la inmigración, así como sobre las condiciones de su reconocimiento y ejercicio. Por ello, para garantizar la igualdad de todos aquellos que conforman nuestra sociedad, se ha de materializar una igualdad jurídica en derechos que equipare a los residentes extranjeros de un estado con los propios nacionales, superando ya la clásica concepción del liberalismo que mantenía la distinción entre ciudadanos activos y pasivos.

II.1.1- CIUDADANÍA, NACIONALIDAD Y DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

Como ya hemos manifestado, la integración del inmigrante, tal y como se concibe en la actual era de globalización, no puede llevarse a término sin el reconocimiento de los derechos de ciudadanía y por ende de los derechos de participación política.

En este sentido, se cuestiona Presno Linera³¹ si es aceptable en una sociedad democrática “mantener a unas personas como integrantes del pueblo gobernado pero sin que puedan ser pueblo gobernante”. La situación de la población inmigrante, por definición no titular

²⁹ GOIG MARTÍNEZ J. M., “Inmigración y participación política. El derecho al voto de los extranjeros”, págs.1861 – 1879.

³⁰ STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8º.

³¹ PRESNO LINERA M. A., “El sufragio de los extranjeros residentes en las elecciones generales como exigencia de una ciudadanía democrática”, págs. 257 – 283.

de la soberanía, pone en jaque los pilares básicos sobre los que se asienta un estado democrático por cuanto, como ya hemos dicho, se encuentra sometida a las decisiones adoptadas por el poder político, lo que necesariamente debería implicar poder participar en la adopción de las mismas.

Esta participación se ha vinculado tradicionalmente al status de la ciudadanía, lo que ha supuesto la exclusión del extranjero del proceso participativo y de toma de decisiones por entender que sólo al pueblo soberano, como nacional del Estado, corresponde su ejercicio.

La nacionalidad, por tanto, puede entenderse como aquel “vínculo político entre la persona y el Estado al que se halla sometido³²”. La ciudadanía, por su parte, se concibe como un status de pertenencia a una comunidad, la Nación, lo que comporta que entre ambas se de una relación de solidaridad y reciprocidad de derechos y obligaciones entre el Estado y sus nacionales que se mantiene en la actualidad.

Esta clásica concepción de ciudadanía basada en el Estado-nación ha de verse superada por cuanto no da respuesta al fenómeno globalizador. Se hace necesario repensar un nuevo concepto que, desde una perspectiva cívico-social³³, suponga sustentar la misma no en la pertenencia a un Estado, sino en la participación en la vida de la comunidad territorial.

En este sentido la doctrina se muestra partidaria de construir un concepto de ciudadanía vinculado a la **residencia** en un determinado territorio con independencia de la nacionalidad que se ostente. Así Rodríguez Ruíz³⁴, partiendo de un concepto “sustantivo”, en su dimensión civil y social, aboga por “construir una teoría gradual de la ciudadanía” en función de la pertenencia a una comunidad; lo que supondría regular la participación en función del grado de afectación de las personas por las decisiones públicas que se adopten.

Dicha pertenencia a una determinada comunidad supondría considerar como pueblo de un Estado, a todos los que formalmente lo integran, superando el criterio de la

³² ECHEZARRETA FERRER M., “De la nacionalidad a la residencia y viceversa. Búsqueda del mejor estatuto jurídico para el ejercicio de los derechos de sufragio de los extranjeros”, pág. 46.

³³ GOIG MARTÍNEZ J. M., “Inmigración y participación política. El derecho al voto de los extranjeros”, págs.1861 – 1879.

³⁴ RODRÍGUEZ RUÍZ B., “Participación y ciudadanía más allá del sufragio. Los derechos de participación de las personas extranjeras”, págs. 48 - 53.

nacionalidad en favor de la residencia, lo que sin duda, contribuiría a dotar de mayor legitimidad al ordenamiento³⁵; y ello porque de esta forma podría articularse un nuevo concepto de ciudadanía a partir de la voluntaria decisión de las personas de instalarse en un territorio concreto, siempre que se cumpliera con las condiciones exigidas por el Estado para la entrada en su territorio.

Y ello porque la superación de una ciudadanía tradicionalmente basada en la nacionalidad³⁶ en favor de una ciudadanía basada en la residencia y la diversidad, y comprometida con la integración de los individuos en el espacio público reflejaría más fielmente la realidad social actual³⁷.

Este criterio de la residencia que se determina como nota esencial en la nueva concepción de la ciudadanía, se reorienta hacia un concepto de ciudadanía local como institución de derechos, incluso de identidad. Ello por lo siguiente: aquellos que residen legalmente en un territorio y se integran plenamente en él son quienes tienen mayor derecho a la participación política.

En contra de lo expuesto parte de la doctrina³⁸ considera que esta concepción de la ciudadanía basada en la residencia supone la desvinculación de la misma del concepto Estado-Nación, cuyas consecuencias directas pasan por entender, en primer lugar que los cambios más relevantes en inmigración han sido llevados a cabo por dicho Estado-Nación; y en segundo lugar por la existencia de derechos fundamentales tradicionalmente vinculados a la ciudadanía nacional. Por ello, se hace necesario encontrar un “principio básico alternativo para la ciudadanía” que asegure el acceso libre a los residentes de terceros países.

A la luz de las diferentes posturas doctrinales, lo que se pone de manifiesto tras dicho análisis es que la ciudadanía es el instrumento por el cual se dota de derechos a quienes se hallan dentro de su ámbito de actuación. Por ello se ha de concebir como un mecanismo

³⁵ PRESNO LINERA M. A., “El sufragio de los extranjeros residentes en las elecciones generales como exigencia de una ciudadanía democrática”, págs. 257 – 283

³⁶ CABELLO FERNÁNDEZ M.D. se refiere a la necesidad de superación del “binomio nacionalidad-ciudadanía”, en: “Vías de participación distintas del derecho de sufragio como instrumento de democracia directa. La participación de las personas extranjeras”, págs. 78-79.

³⁷ RODRÍGUEZ RUÍZ B. habla de una “ciudadanía postnacional” en: “Participación y ciudadanía más allá del sufragio. Los derechos de participación de las personas extranjeras”, pág. 51.

³⁸ HANSEN R., “Naturalización desde una perspectiva comparativa europea: una visión escéptica de la ciudadanía local”, págs. 429 – 457.

de integración no solo para los nacionales del Estado en cuestión sino para todos aquellos que residan en un mismo territorio. La apuesta, por tanto, pasa por ampliar los límites de la ciudadanía extendiéndola a todos aquellos sujetos con residencia legal y estable en el territorio de un Estado, cumpliendo los requisitos que la legislación establezca al respecto. Solo de esta manera será posible una equiparación entre nacionales y extranjeros que haga efectivo el principio democrático y con él la igualdad real y efectiva que propugna nuestra Norma Suprema.

Ello permitiría reconocer los derechos de ciudadanía al extranjero residente de manera que su configuración se interprete en consonancia con lo establecido en el Título I de la CE, en los términos que señalen la ley y los tratados internacionales. Serán estos instrumentos los que establezcan las condiciones de titularidad y ejercicio de los derechos reconocidos.

No obstante, cabe señalar que la conexión de los derechos de participación distintos al sufragio con los derechos civiles, laborales y sociales está siendo fundamental para la progresiva extensión de los mismos a los extranjeros³⁹. En función de la extensión que se ha realizado de los derechos de los extranjeros, podemos, de acuerdo con la clasificación que ha realizado tanto la doctrina como la jurisprudencia, diferenciar tres clases de derechos:

- a. aquellos derechos cuya titularidad corresponde por igual a todas las personas y que se definen como derechos de la personalidad o dignidad humana. Entre ellos encontramos los derechos a la integridad física y psíquica, a la intimidad personal y familiar, a la libertad ideológica.
- b. derechos que no corresponden en ningún caso a los extranjeros por tratarse de derechos de participación política que, salvo en el ámbito local, se entienden como exclusivamente nacionales. En este grupo destacamos del derecho de sufragio, que será objeto de análisis posterior.
- c. aquellos que pueden corresponder o no al extranjero en función de las normas que los regulan y que salvo excepciones se corresponden con las libertades públicas y

³⁹ MOYA MALAPEIRA D. “Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa”, pág. 27.

algunos derechos sociales, como el de reunión, manifestación asociación, asociación sindical, huelga.

Tras esta clasificación de los derechos y aun cuando nos mostramos partidarios como propuesta de futuro de una concepción de ciudadanía amplia, que tome como referencia el criterio de la residencia, que permita la integración en el ámbito espacial del Estado y con ello su participación activa, no solo de los nacionales sino de todos aquellos que de uno u otro modo conforman la realidad social del propio Estado, no podemos olvidar la situación actual en que nos encontramos y que viene dada por el marco legal de reconocimiento de dichos derechos en favor de los extranjeros, y en cuya virtud podremos establecer el grado de titularidad y ejercicio que el propio ordenamiento les otorga.

II.1.2.- MARCO LEGAL DE RECONOCIMIENTO

La pertenencia de nuestro Estado al ámbito supranacional de la Unión Europea significa la incorporación al ordenamiento de una serie de normas de producción externa que coexisten junto con las propias normas internas. Asimismo, se incorporan a nuestro ordenamiento aquellos Tratados Internacionales “válidamente celebrados”, una vez publicados oficialmente, tal y como prevé el artículo 96 de la Constitución.

Por ello, serán los diferentes ámbitos de producción normativa los que, formando parte de nuestro ordenamiento, configuren el marco legal de reconocimiento en cuya virtud se desarrolla la titularidad y ejercicio de los derechos de los extranjeros entre los que también se encuentra, aunque limitado, el derecho de sufragio, y que a continuación analizamos.

II.1.2.1.- EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Se tendrán en cuenta en este apartado los instrumentos más destacados elaborados por las instituciones de Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

En el seno de Naciones Unidas destacamos tres instrumentos básicos:

A.- Declaración Universal de los Derechos Humanos

Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, en su Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, promulga en su artículo 1 que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”; no obstante, este principio

universal, que reconoce los derechos de la personalidad o dignidad humana y que podría constituir la base para el reconocimiento de los derechos de participación política de los extranjeros, y con ello del derecho de sufragio, se ve limitado en el artículo 21, que en lo relativo a la participación política, establece el derecho de toda persona a “participar en el gobierno de su país”, lo que en la práctica supone excluir del ámbito de aplicación del derecho al extranjero residente en un país que no sea el suyo.

Por tanto, aun cuando se reconocería la igualdad de todos los seres humanos en la titularidad de los derechos de la personalidad, la propia Declaración permite establecer criterios desiguales en la práctica de los derechos de participación de los extranjeros; dado que solo reconoce a la persona el derecho a participar en el gobierno de su país. Lo que ha de interpretarse en consonancia con la clasificación de los derechos vista.

B.- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, tras el reconocimiento inicial de los derechos de la personalidad y de la dignidad humana, cuya titularidad corresponde por igual a todas las personas, su artículo 2 señala que el reconocimiento de los derechos que recoge debe realizarse en favor de todas las personas, sin distinción de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole”; proclama en su artículo 25 el derecho de todo ciudadano “sin restricciones” a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” y a “votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”

Del estudio de dicho texto normativo destacamos la correspondencia entre el reconocimiento de los derechos de participación y voto, y la ciudadanía; con las implicaciones doctrinales que dicho término ha tenido en cuanto a su equiparación con la nacionalidad y su posible extensión hacia un nuevo concepto vinculado a la residencia.

C.- Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven

Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 40/144 de 13 de diciembre de 1985.

Tras el reconocimiento de los derechos propios de la personalidad o dignidad humana que se efectúa en el artículo 5, la Declaración reconoce a los extranjeros residentes en un país que no es el suyo, la titularidad de determinadas libertades públicas y derechos sociales; pero no se hace referencia alguna al derecho de sufragio de los inmigrantes.

De todo lo expuesto podemos concluir que el reconocimiento de los derechos de participación de los extranjeros se ve condicionado por el criterio de la ciudadanía, pero sin que en ningún caso se haya excluido al extranjero; así se deduce de la interpretación literal del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos e incluso, teleológicamente puede inferirse de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por cuanto reconoce la participación de toda persona en el gobierno de su país.

En el ámbito del Consejo de Europa analizaremos tres instrumentos normativos:

A.- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

Adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950, reconoce en su Título I los derechos y libertades propios de la personalidad y dignidad humana, de acuerdo con su artículo 1; establece en su artículo 14 que “el goce de los derechos y libertades, ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”; pero es en el artículo 3 de su Protocolo nº 1, hecho en París el 20 de marzo de 1952, donde “las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”.

Asimismo proclama su artículo 16 que la interpretación que se haga de las libertades de expresión (artículo 10), reunión y asociación (artículo 11) y la prohibición de

discriminación (artículo 14) en ningún caso supondrán prohibición para los Estados de imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros.

La titularidad de este derecho, de acuerdo con su Protocolo, se identifica con el término pueblo, lo que no parece indicar que en el mismo se incluya a toda la población de un Estado, sino únicamente a sus nacionales. Por ello, de acuerdo con lo que así considera la doctrina⁴⁰, nos encontramos ante un mecanismo de garantía institucional, no ante un derecho subjetivo público.

B.- Convenio Europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local

Hecho en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de mayo de 1997; tiene como objetivo “mejorar la integración de los residentes extranjeros en la vida pública local”. En él se establece que “las Partes se comprometen a garantizar a los residentes extranjeros, en los mismos términos que a sus propios nacionales, los “derechos clásicos” de libertad de expresión, reunión y asociación, incluido el derecho a formar sindicatos. Además, las Partes harán esfuerzos para involucrar a residentes extranjeros en procesos de consulta sobre asuntos locales”. Así el artículo 6.1 dispone que “cada Estado Parte se compromete, a reserva de las disposiciones del artículo 9.1, a conceder el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente, con tal de que este cumpla las mismas condiciones que se aplican a los ciudadanos y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones”.

Supone este instrumento un verdadero reconocimiento del derecho de participación de los extranjeros en la vida pública local en términos de igualdad respecto de los nacionales del Estado en cuestión. Pero para su aplicación efectiva es necesaria la voluntad política determinada a través de su ratificación; y ello porque hasta la fecha el Convenio únicamente ha sido ratificado por Albania, República Checa, Dinamarca, Finlandia,

⁴⁰ GARCÍA ROCA J. “Comentario al artículo 3 del protocolo 1º. Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libre al derecho de sufragio de los ciudadanos”, págs. 825 y ss.

Islandia, Italia, Países Bajos, Noruega y Suecia. Y han firmado la Convención estando pendiente su ratificación Chipre, Lituania, Eslovenia y Reino Unido⁴¹.

C.- Recomendación nº (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local

En ella el Comité de Ministros establece una serie de instrumentos y técnicas de mejora de la participación de los ciudadanos en la vida pública local; “para que la participación en la vida política local perdure en el siglo XXI, el reto más importante consiste en adaptar el proceso de decisión de tal forma que respondan a las expectativas evolutivas de los ciudadanos”. Examina diferentes formas de participación, entre ellas: la participación mediante el ejercicio de los derechos electorales; la participación directa; la participación mediante asociaciones (diferentes de los partidos y agrupaciones políticas). En todas ellas se vincula al término ciudadano, pero el propio Comité de Ministros a través del informe explicativo⁴² de la Recomendación define el concepto de ciudadano como “Toda persona (incluidos los extranjeros) que pertenecen a la comunidad local. Esta pertenencia implica la existencia de un vínculo estable entre el individuo y la comunidad”.

En virtud de dicha definición sí podríamos considerar un nuevo concepto de ciudadanía integrada por todos los que forman parte de la comunidad, más acorde con la sociedad que impera en la actualidad y que demanda una efectiva participación de todos sus integrantes en la vida pública; lo que finalmente facilitaría la extensión del derecho de sufragio también a los extranjeros residentes.

En lo que respecta a la Unión Europea encontramos las siguientes fuentes de producción normativa:

A.- Tratado de la Unión Europea

Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, modificó el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. En él se extendió el derecho de sufragio en las

⁴¹https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144/signatures?p_auth=MP3ti1LX [Consulta 14 de abril de 2018].

⁴²http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_local/participacion-cel-aeuropeos/recomendacion.pdf [Consulta 14 de abril de 2018]

elecciones municipales y al Parlamento Europeo. En concreto, el artículo 8B establece lo siguiente: “Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”; “todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”.

Su ratificación tuvo como consecuencia la primera reforma del texto constitucional que supuso incluir en el artículo 13.2 la expresión “y pasivo” para cumplir con las disposiciones del Tratado, y a la que posteriormente me referiré.

Este reconocimiento, como así ha puesto de manifiesto la doctrina⁴³, “avanza en la idea de ciudadanía de la Unión y vincula el voto a la residencia, pero con la limitación de que el reconocimiento se realiza para quienes ya sean nacionales de un país de la Unión, con lo que igualmente queda vinculado el derecho de voto a la nacionalidad”.

Este artículo tiene su concordancia en el actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el artículo 22 en virtud del cual se reconoce de igual modo el derecho a ser elector y elegible en las elecciones locales y al Parlamento Europeo de todos los ciudadanos de la Unión, cualquiera que sea el Estado miembro en que residan, y en igualdad de condiciones con los nacionales de dicho Estado.

Por tanto, aunque hemos avanzado en la idea de la extensión del derecho de sufragio, ésta se ve limitada a la ciudadanía de la Unión, restringiendo de nuevo la posibilidad de que extranjeros residentes de terceros Estados puedan, en términos de igualdad, hacer efectivo su derecho de participación en la vida pública.

B.- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de la Unión Europea el 12 de diciembre de 2007.

⁴³ CABELLO FERNÁNDEZ, M.D. “Vías de participación distintas del derecho de sufragio como instrumento de democracia directa. La participación de las personas extranjeras”, pág. 82.

Su artículo 39 reconoce el derecho de todo ciudadano de la Unión al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, que se prevé en términos parecidos al artículo 19.1 del TUE, y artículo 22.2 del TFUE. Al respecto, en el comentario al citado artículo⁴⁴, se sostiene que “la participación de los pueblos de los Estados miembros en el Parlamento Europeo hacen de la Unión Europea una organización fundada en la democracia representativa y en el pluralismo político, al igual que sus Estados miembros”.

Por su parte, el artículo 40 de la Carta reconoce a todos los ciudadanos de la Unión el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que residan; cuyas modalidades de ejercicio se regulan en la Directiva 94/80/CE de 19 de diciembre de 1994, modificada por la Directiva 96/30/CE de 13 de mayo de 1996 y por la Directiva 2006/106/CE de 20 de noviembre de 2006, y que establece determinadas excepciones al derecho de sufragio en relación con aquellos Estados miembros en los que el porcentaje de población que procede de otro Estado miembro exceda del 20% del total de votantes comunitarios.

Al igual que el Tratado de la Unión, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se limita a reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo a los nacionales de Estados miembros de la Unión; por tanto, una vez más los extranjeros residentes de terceros estados ven limitado su derecho de participación.

Como ocurría en el seno de Naciones Unidas y del Consejo de Europa, los instrumentos normativos analizados, si bien reconocen y amplían el derecho de sufragio activo y pasivo a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, lo hacen en términos de ciudadanía, en este caso de la Unión. Por ello, la consecuencia sigue siendo la vinculación de dicho concepto con la nacionalidad, ya sea respecto de un concreto Estado miembro, o respecto al más genérico término de nacionalidad de la Unión.

⁴⁴ MANGAS MARTÍN A. “Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo”, pág. 649.

II.1.2.2.- EL MARCO CONSTITUCIONAL Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO

Partiendo del artículo 10.2 CE que señala la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas de conformidad con las Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España y que ya han sido tratados en páginas precedentes; el régimen jurídico que contempla los derechos de los extranjeros, tiene su base constitucional en el artículo 13.

Artículo 13.

1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.
2. 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.

Supone el reconocimiento al extranjero de los derechos y libertades públicas que se contienen en el texto constitucional pero con una importante limitación respecto de los derechos de participación contenidos en el artículo 23 CE, cuya titularidad como ya hemos visto se vincula a lo que atendiendo a criterios de reciprocidad pueda establecerse en los tratados o en la ley para el ejercicio del sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

Por tanto, del estudio sistemático y conjunto de ambos artículos podemos determinar las posibilidades reales de participación de los extranjeros en nuestro Estado. En dicho sentido y tomando como referencia la clasificación de los derechos de los extranjeros que hace nuestro Tribunal Constitucional⁴⁵, los extranjeros gozan en nuestro país de un amplio listado de derechos⁴⁶, pero en cambio el derecho al voto en elecciones al

⁴⁵ STC 107/1984 de 23 de noviembre, FJ 4. En ella el Alto Intérprete de la Norma Suprema diferencia entre aquellos derechos que “corresponden por igual a españoles y extranjeros” los que “no pertenecen en modo alguno a los extranjeros” y aquellos otros que “pertenece o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes”.

⁴⁶ En este sentido el TC en STC 236/2007, FFJJ 5, 6 7 y 8, de 7 de noviembre reconoce a los extranjeros los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga, educación no obligatoria y justicia gratuita en las mismas condiciones que a los españoles pero diferenciando entre titularidad y ejercicio.

Congreso, Senado y Parlamentos Autonómicas les es vetado, siendo una modalidad de participación exclusivamente accesible a los nacionales⁴⁷.

En igual sentido se ha manifestado el TC en STC 94/1993, de 22 de marzo, en cuyo FJ 2 se determina la titularidad de los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, que en virtud del artículo 13.2 CE reserva únicamente a los españoles.

La doctrina⁴⁸ considera que en la redacción dada por el constituyente al artículo 13 se estaba pensando sobre todo en procurar derechos a los españoles emigrantes puesto que en aquel momento el número de ellos era sustancialmente superior a los inmigrantes procedentes de terceros Estados que residían en nuestro país; de ahí que la cláusula de reciprocidad se instituyera con la finalidad de beneficiar a nuestros emigrantes. Pero está claro que el fenómeno globalizador ha supuesto un cambio muy significativo de los flujos migratorios, de tal manera que la exigencia de la reciprocidad, como veremos, ha supuesto un importante obstáculo en la garantía del reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en nuestro país.

Como ya hemos tenido ocasión de analizar, la firma del Tratado de Maastricht supuso la exigencia de la previa revisión constitucional, la primera de las dos habidas en nuestra Norma Fundamental. De acuerdo con lo previsto en el artículo 95.2 de la Constitución, el Gobierno decidió el 24 de abril de 1992 requerir al Tribunal Constitucional para que se pronunciara sobre la posible contradicción entre lo dispuesto en el artículo 13 CE y las exigencias derivadas de la firma del Tratado de Maastricht. El Tribunal Constitucional confirmó, mediante la Declaración de 1 de julio de 1992 (DTC 1/1992), que el reconocimiento a los nacionales de los Estados de la Unión Europea del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales era contrario al artículo 13.2 de la Constitución, por cuanto éste solo contemplaba la posibilidad de extender a los extranjeros la titularidad del derecho de sufragio activo. Ello hacía imposible, por tanto, la ratificación del Tratado de Maastricht por nuestras autoridades, salvo que, como prevé expresamente el artículo 95.1 de la Constitución, se procediera previamente a reformar

⁴⁷ FLORES JUBERÍAS C. y TENT ALONSO P. “La extensión del derecho al sufragio de los extranjeros en España: ¿Reforzando la igualdad o reinventando la ciudadanía?”, págs. 179 – 177. En igual sentido CABELLO FERNÁNDEZ M.D. “Vías de participación distintas del derecho de sufragio como instrumento de democracia directa. La participación de las personas extranjeras”, págs. 84 y 85; ,quien

⁴⁸ AJA FERNÁNDEZ E. y MOYA MALAPEIRA D. “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes” http://idpbarcelona.net/docs/blog/der_sufragio.pdf [Consulta 9 de abril de 2018].

dicho artículo constitucional; reforma que tras la aprobación por el Pleno del Congreso y del Senado, fue sancionada por el Rey el día 27 de agosto de 1992, publicándose en el Boletín Oficial del Estado al día siguiente⁴⁹.

El compromiso que se establecía en el Tratado suponía reconocer a todo ciudadano de la Unión residente en alguno de sus Estados miembros el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del lugar de residencia en los mismos términos que los nacionales del país. También se reconoció el derecho a participar en las elecciones al Parlamento europeo. Por tanto, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el marco institucional de la Unión Europea significó que cualquier nacional de un Estado miembro residente en nuestro país se convierta en titular de dicho derecho.

Si bien determinados derechos y libertades de los extranjeros tienen fundamento constitucional por cuanto se reconocen en términos genéricos a “todas las personas” y así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en la ya citada STC 236/2007, de 7 de noviembre; el desarrollo legislativo posterior de dichos derechos se ha producido con la consiguiente aprobación de la diferente normativa orgánica reguladora de los mismos. Entre otras: Ley Orgánica 9/1983 de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión; Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

En lo que aquí interesa nos centraremos en el desarrollo legislativo llevado a cabo por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General y por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración, conocida como “Ley de Extranjería”.

⁴⁹ “...Las fuerzas políticas españolas optaron, de común acuerdo, por esta vía. El 7 de julio de 1992 todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 13.2 de la Constitución consistente en intercalar en el texto la expresión "y pasivo" (Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 147-1, de 9 de julio). Esta Proposición, siguiendo los trámites del artículo 167 de la Constitución, fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados de 22 de julio de 1992 y por el Pleno del Senado el día 30 del mismo mes. El Rey sancionó la reforma el 27 de agosto de 1992 y al día siguiente se publicó en el Boletín Oficial del Estado...”. Ver GÁLVEZ MUÑOZ L. “Sinopsis artículo 13” <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=13&tipo=2> [Consulta 15 de abril de 2018].

A.- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General

En cumplimiento del mandato constitucional que se deriva del artículo 81, como así establece la propia ley en su preámbulo, las Cortes Generales aprobaron la misma en la necesidad de regular el régimen electoral general.

Establece la ley como objetivo esencial en el que se debe enmarcar toda Ley Electoral de una democracia, lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad. “Nos encontramos ante el desarrollo de una de las normas fundamentales de un Estado democrático, en tanto que solo nos podemos afirmar en democracia cuando el pueblo puede libremente constituir la decisión mayoritaria de los asuntos de Gobierno”.

Una vez más la normativa de desarrollo reconoce que el principio democrático ha de llevarse a efecto mediante la participación del “pueblo” en la decisión de los asuntos de Gobierno. Término que como ya hemos tenido ocasión de analizar se identifica con carácter general con la nacionalidad, pero que no prohíbe el reconocimiento de dicha participación a los extranjeros residentes, aunque limita su ejercicio.

La Ley se estructura en un Título Preliminar que define su ámbito de aplicación y cinco Títulos que regulan sucesivamente las disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo (Título I); las disposiciones para la elección de Diputados y Senadores (Título II); las disposiciones especiales para las elecciones municipales (Título III); y las disposiciones relativas a las elecciones a Cabildos Insulares y Diputaciones Provinciales (Títulos IV y V).

Los artículos que regulan la participación de los extranjeros en las elecciones municipales son el 176, respecto al derecho de sufragio activo y el 177, en lo relativo al sufragio pasivo.

Artículo 176

1. Sin perjuicio de lo regulado en el Título I, capítulo I, de esta Ley, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado. Asimismo, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

b) Reúnan los requisitos para ser elector exigidos en esta Ley para los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España.

2. El Gobierno comunicará a la Oficina del Censo Electoral la relación de Estados extranjeros cuyos nacionales, residentes en España, deban de ser inscritos en el censo.

Artículo 177

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo II del Título I de esta Ley, son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o bien, sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado.

b) Reúnan los requisitos para ser elegibles exigidos en esta Ley para los españoles.

c) No hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen.

Por tanto, la Ley sólo permite al extranjero residente ser elector y elegible en las elecciones municipales; siempre que, como regula el Capítulo I del Título I de la ley, no incurra en alguna causa de privación del derecho de sufragio. No ocurre así respecto de los restantes tipos de elecciones, cuyo ejercicio se reserva en exclusiva a los nacionales.

B.- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España

La Ley Orgánica 4/2000, en su redacción dada principalmente por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, y 2/2009, de 11 de diciembre, regula la entrada y estancia de los extranjeros no comunitarios en el territorio español, así como los derechos y libertades que se les reconocen.

La ley se estructura en un Título Preliminar que comprende el ámbito de aplicación, y cuatro Títulos que regulan sucesivamente los derechos y libertades de los extranjeros (Título I), el régimen jurídico de los extranjeros (Título II), las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador (Título III) y la coordinación de los Poderes Públicos (Título IV), en el que destacaría la regulación del Foro para la integración social de los inmigrantes que se regula en su artículo 70.

La participación se regula en su artículo 6, comprendido en el Capítulo I del Título I, dedicado a los derechos y libertades de los extranjeros.

Artículo 6. Participación pública.

1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.
2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.
3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos.
4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.

Este artículo, en la redacción dada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre reconoce la participación política de los inmigrantes. La modificación operada en el artículo significa⁵⁰, en primer lugar, eliminar la exigencia de reciprocidad para el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales, pero sin que ello suponga suprimir dicha exigencia por cuanto el artículo 13.2 CE la requiere para hacer efectivo el derecho, y en segundo lugar, reitera la exigencia del domicilio habitual en el municipio para la inscripción en el padrón, exigencia que se encuentra en la legislación reguladora de las bases de régimen local, concretamente en el artículo 18.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece como derecho de todos los vecinos “ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral”.

El marco legal analizado pone de manifiesto que la regulación del derecho de participación política de los extranjeros, entendido como la posibilidad de ser elector y elegible se circunscribe al ámbito municipal y a las elecciones al Parlamento Europeo para aquellos nacionales de Estados miembros de la Unión Europea que sean residentes de cualquier otro Estado miembro. La condición de no nacional de un Estado limita las posibilidades de acceso a los sistemas democráticos de Gobierno, por ello cobra de nuevo relevancia la configuración de una ciudadanía basada en la residencia, que permita poder

⁵⁰ MOYA MALAPEIRA D. “La participación política de los extranjeros en España”, págs. 145-154. <http://0-biblioteca.tirant.com.catoute.unileon.es/cloudLibrary/ebook/show/9788490040409> [Consulta 6 de abril de 2018].

participar no solo en el ámbito municipal sino en las decisiones adoptadas tanto a nivel autonómico como estatal. Pues son ambas instituciones las encargadas de desarrollar aquellas políticas que inciden directamente en la calidad de la democracia, facilitando la integración de todos los residentes en un territorio, con independencia de su origen.

A partir de este marco normativo se desarrolla el derecho al voto del extranjero, tanto comunitario como residente de un tercer país, su titularidad y ejercicio.

II.2.- EL DERECHO AL VOTO DE LOS EXTRANJEROS. TITULARIDAD Y EJERCICIO: NACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS.

Una vez sentadas las bases legales del reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en nuestro país, estamos en disposición de determinar la titularidad y ejercicio del mismo, diferenciando entre aquellos nacionales que ostentan la categoría de ciudadanos de la Unión y los residentes extranjeros no comunitarios.

Por ello, en el ámbito europeo debemos señalar dos momentos de vital importancia que tienen que ver con el reconocimiento y protección de los derechos de los extranjeros residentes en el territorio de cualquiera de los Estados que forman parte de la Unión. El primero de ellos es la firma y ratificación del Tratado de la Unión Europea de 1992, (firmado en Maastricht el 7 de febrero), que modificó el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea garantizando, entre otras, la libertad de residencia y circulación. Ello supuso dotar de un nuevo contenido al concepto “ciudadanía de la Unión”, del que destacamos su carácter transversal, en virtud del cual se reconoció el derecho de todo ciudadano a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en condiciones de igualdad respecto de los nacionales de dicho Estado; y el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en aquel Estado miembro en que resida, también en condiciones de igualdad respecto de los nacionales de dicho Estado. Por otro lado, el segundo momento clave en el reconocimiento del derecho tiene que ver con la proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea el 12 de diciembre de 2007. En función de dicha proclamación se reconocieron, en términos similares a todos los ciudadanos de la Unión, los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones de ámbito municipal, cuyo ejercicio podrá llevarse a efecto cualquiera que sea

el estado miembro de residencia. La importancia de dicho instrumento se asienta en la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea ante cualquier vulneración en el ejercicio de dichos derechos por parte de un Estado miembro⁵¹.

La regulación de las condiciones de ejercicio del derecho en el ámbito europeo la encontramos en la Directiva 94/80/CE de 19 de diciembre de 1994⁵² 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 través de ella se señalan como requisitos para el ejercicio de los derechos analizados los siguientes:

- Ser ciudadano de la Unión, o en su defecto cumplir las condiciones que el Estado miembro establezca para el ejercicio del sufragio activo y pasivo a sus nacionales (artículo 3).
- No estar desposeído del derecho de sufragio ni incurrir en causa de incompatibilidad conforme a la legislación del concreto Estado miembro (artículos 5.1 y 6.1).
- Exigencia de un período mínimo de residencia en el territorio vinculado a que dicha exigencia sea requerida para los nacionales del propio Estado miembro (artículo 4.1).
- Manifestación de la voluntad de ejercer el derecho al voto y previa inscripción en el correspondiente censo electoral (artículo 7.1 y 8.1)

Por último destacar que la Directiva contempla la posibilidad de restricción del ejercicio del derecho de sufragio pasivo, puesto que en su artículo 5.3 reserva para los nacionales del Estado miembro en cuestión la posibilidad de ejercicio de las funciones de alcalde,

⁵¹ El TJUE es competente para conocer de aquellos recursos directos contra Estados miembros o contra una institución, órgano u organismo de la Unión Europea por incumplimiento de que aquellas obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión “Las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea” http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.10.html [Consulta 29 de abril de 2018].

⁵²<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1994L0080:20070101:ES:PDF>. [Consulta 29 de abril de 2018].

Para conocer el índice de participación de los ciudadanos europeos en las elecciones locales ver “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo 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 por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0099:FIN:ES:PDF> [Consulta 29 de abril de 2018].

teniente de alcalde o miembro de órgano directivo colegiado en el gobierno de un Ente Local Básico; del mismo modo que en su artículo 12 limita la posibilidad de ejercer dicho derecho reservando el mismo para aquellos electores y elegibles que acrediten un periodo mínimo de residencia en aquellos casos en que el porcentaje de población procedente de otro Estado miembro supere el 20% del total de votantes comunitarios.

Respecto de los extranjeros no comunitarios no se ha determinado en los instrumentos de ámbito europeo analizados un reconocimiento institucional de los derechos de participación política, principalmente del derecho de sufragio y de las condiciones requeridas para su ejercicio, por lo que habremos de estar a lo dispuesto en el artículo 10 de nuestra Norma Suprema que, en lo relativo a los derechos fundamentales, establece la necesidad de que su interpretación se realice de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los Acuerdos y Tratados Internacionales ratificados por España en la materia. Los instrumentos analizados tanto en el seno de Naciones Unidas como en el del Consejo de Europa, si bien con carácter general reconocen como derecho la posibilidad de participación de los extranjeros en la vida pública, lo hacen en términos de pertenencia del individuo a la sociedad de referencia, lo que implica que su ejercicio esté ineludiblemente vinculado al concepto de ciudadanía, y con ello a la nacionalidad, lo que en la práctica supondría su exclusión.

Con carácter general la titularidad de los derechos de participación política corresponde a las personas en cuanto tales, es decir, a las personas físicas; no siendo posible su reconocimiento a las personas jurídicas, como así ha manifestado el Tribunal Constitucional en STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2⁵³; y se aplica en función de lo dispuesto en los artículos 13.2 y 23 CE, de los cuales podemos extraer las siguientes notas: solamente se prevé la participación de los extranjeros en las elecciones municipales, no así en las elecciones a Cortes Generales o Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas; deberá reconocerse expresamente el derechos a través del correspondiente tratado internacional o ley; solo tendrá efectividad dicho reconocimiento si se atiende al criterio de la reciprocidad, esto es, cuando el país del que sea nacional el extranjero reconozca, igualmente, ese derecho a los nacionales españoles residentes en su territorio.

⁵³ ...”es un derecho que se otorga a los ciudadanos en cuanto tales y, por consiguiente, a las personas individuales. No es un derecho que pueda reconocerse genéricamente a las personas jurídicas...”.

En consideración a lo dicho, será el propio tratado el que determine, de acuerdo con lo establecido principalmente en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio del Régimen Electoral General y en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración, las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en nuestro Estado. En aplicación de dichas disposiciones legales los extranjeros residentes en nuestro territorio que ostenten la condición de nacional de un Estado que previamente otorgue a los españoles residentes en dicho Estado el derecho de sufragio en las elecciones municipales en los términos de un tratado, han de reunir los mismos requisitos exigidos por la norma electoral a los españoles y que básicamente consisten en:

- Ser mayor de edad (artículo 2.1 LOREG).
- No estar privado del ejercicio del derecho de sufragio o hallarse incurso en causa de inelegibilidad (artículos 3 y 6 LOREG).
- Será necesario encontrarse en situación de residencia legal (artículo 6 Ley 4/2000 de Extranjería y artículos 176, 177, 210 y 210 bis LOREG).
- Se requiere estar empadronado en el municipio donde quiera ejercerse el derecho al voto (artículo 6.2 LO 4/2000).
- Se contempla la previa inscripción en el correspondiente Censo electoral (artículo 2.3 LOREG).

A la luz de los preceptos analizados podemos destacar dos notas fundamentales que rigen el sistema de participación de los extranjeros en la vida pública a través del ejercicio del derecho de sufragio tanto activo como pasivo: por un lado, solo podrán participar en las elecciones municipales, estando vetadas por tanto las elecciones a Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y por otro, será necesario un reconocimiento expreso de dicho derecho en los términos de un Tratado Internacional o de la ley. Ahora bien, dicho reconocimiento no adquirirá virtualidad sino es a través del principio de reciprocidad; cuestión clave que requiere de un estudio sistemático e independiente.

III.- LA CLAÚSULA DE RECIPROCIDAD

“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”. Así reza el artículo 13.2 CE, cuya redacción supuso para la época un gran avance⁵⁴ en lo referente a la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones municipales. Exigía, eso sí, que la norma que atribuyera tal derecho atendiera a criterios de reciprocidad.

Como ya hemos afirmado anteriormente las condiciones socio-económicas así como el contexto histórico en que fue redactada nuestra Norma Suprema, en nada se asemejaban a la actual situación social. De forma que en nuestro país se ha incrementado el número de población inmigrante con residencia legal, que en 2017 ha visto sobrepasada la barrera de los cinco millones⁵⁵. La exigencia de reciprocidad encontraba su razón de ser en la protección de la población emigrante española, intentando favorecer las condiciones para llegar a un efectivo reconocimiento del derecho de sufragio de los españoles residentes en el extranjero; no tanto en extender las posibilidades de participación política de los extranjeros en nuestro propio Estado.

Ante este cambio demográfico sufrido en las últimas décadas se hace necesario replantear una nueva interpretación del concepto de reciprocidad que haga posible una efectiva participación del extranjero en el país de residencia. Para ello, partiendo del análisis de dicho criterio, examinaremos el alcance y los efectos que su aplicación ha tenido en la participación de la población extranjera residente en nuestro país, concretamente a través del ejercicio del derecho de sufragio.

III.1.- ALCANCE

La delimitación del ámbito de la reciprocidad como condición exigida para el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales no ha sido

⁵⁴ NARANJO DE LA CRUZ, R. “Elecciones municipales y derecho al voto de los extranjeros no comunitarios: estado de la cuestión y propuestas de reforma”, pág. 83.

⁵⁵http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/com_certificado/201712/Residentes_Principales_Resultados_31122017.pdf [consulta: 5 de abril de 2018]

cuestión pacífica. Y ello porque establecer un concepto de reciprocidad se ha considerado por la doctrina⁵⁶ cuestión controvertida, dado que no existe una definición legal ni constitucional al respecto.

La reciprocidad en términos genéricos supone que dos estados se comprometen a reconocer derechos en condiciones semejantes o equivalentes a los ciudadanos del otro, residentes en su territorio; lo que aplicado a lo dispuesto en los artículos 13.2 y 23 CE implica un mutuo reconocimiento del derecho de sufragio por parte de ambos estados.

La reciprocidad es considerada⁵⁷ como principio informador del régimen de extranjería, que debe atender a dos nociones: por un lado exige una identidad o equivalencia entre lo que cada Estado espera obtener en el trato que dispensa a los extranjeros en su territorio y aquel reservado a su nacionales en territorio extranjero; y por otro, supone una obligación de respeto de los derechos de los inmigrantes por parte de la sociedad de acogida, pero también una exigencia respecto de los inmigrantes de aceptación de nuestras leyes, de nuestra sociedad de acogida y de aquellos derechos humanos que en ella se reconocen.

Ahora bien, el problema que se nos plantea a la hora de determinar el contenido de la reciprocidad es si ésta debe implicar una total identidad en las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio o si por el contrario, bastaría con “atender” a dicho criterio, tal y como establece la Norma Suprema.

Para dar solución a la cuestión planteada resulta imprescindible delimitar la extensión del criterio de reciprocidad.

A.- Análisis de la exigencia de reciprocidad

Si partimos de una exigencia recíproca que implique condiciones idénticas en el ejercicio del derecho de sufragio, tal posibilidad podría verse frustrada resultando de imposible aplicación, por cuanto en la práctica no resulta factible que se dé una completa identidad de instituciones y normativa electoral respecto de aquellos Estados que quieren

⁵⁶ FLORES JUBERÍAS C. y TENT ALONSO, P. “La extensión del derecho al sufragio de los extranjeros en España: ¿reforzando la igualdad o reinventando la ciudadanía?”, pág. 182.

⁵⁷ FERNÁNDEZ PÉREZ A., “Los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en España: una visión desde la doctrina del Tribunal Constitucional”, págs.22 – 24.

comprometerse recíprocamente en el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros residentes en su respectivo territorio.

Así, en este sentido algunos autores⁵⁸ apuntan a la necesidad de que la reciprocidad deba tenerse en cuenta respecto de los elementos característicos propios del sistema que garantiza el derecho de sufragio, no siendo necesario referir el concepto a los elementos no esenciales o accesorios. En este sentido, serán elementos imprescindibles para su determinación, que el Estado de procedencia garantice la celebración de elecciones periódicas mediante sufragio universal y libre; y por el contrario, serán elementos accesorios, cuya relevancia quedaría en un segundo plano, aquellos propios de la configuración del sistema electoral como proporcional o mayoritario, la posible existencia de votos preferenciales o la elección directa o indirecta de los representantes populares.

Otros autores consideran necesario determinar una interpretación menos restrictiva del concepto de reciprocidad⁵⁹, para de este modo garantizar que los españoles residentes en terceros Estados puedan a la vez ejercer su derecho al voto en las respectivas elecciones locales, fin que en última instancia se pretendía con la introducción del requisito de reciprocidad en nuestra Norma Suprema. Al respecto bastaría con cumplir los estándares internacionales democráticos⁶⁰ reconociendo, como mínimo, el sufragio activo en el ámbito municipal y la exigencia de un periodo de residencia similar. Incluso parte de la doctrina⁶¹ propone una interpretación todavía más flexible del término, aludiendo a una reciprocidad de “reconocimiento” de derecho de sufragio y no de “ejercicio” del mismo. Es decir, bastaría con el reconocimiento en sí del derecho, no siendo imprescindible la identidad respecto de las condiciones para su ejercicio efectivo. De acuerdo con lo anterior, la exigencia constitucional de reciprocidad se llevaría a efecto a través de un texto legal que de manera genérica reconociese el derecho de sufragio en las elecciones municipales a aquellos inmigrantes en cuyos países de origen se reconociese el derecho

⁵⁸ SANTOLAYA MACHETTI, P. y REVENGA SÁNCHEZ, M. “Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio”, pág. 15.

⁵⁹ MOYA MALAPEIRA, D. “Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos alternativos de participación política”, págs. 461 - 501

⁶⁰ SANTOLAYA, P y DÍAZ CREGO M., “El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado”, pág. 16.

⁶¹ ESTEBAN DE LA ROSA, F. “Artículo 6. Participación Pública”, págs. 142 -178.

de sufragio a los nacionales españoles, sin que fuera realmente imprescindible que los requisitos exigidos en ambos Estados fueran necesariamente los mismos.

Lo que sin duda se pone de manifiesto es que la exigencia de reciprocidad supone un límite a la extensión del derecho de sufragio de los extranjeros que trae como importante consecuencia que el Estado pueda ampliar selectivamente el derecho de sufragio de ciertos extranjeros residentes en función de su nacionalidad, lo que podría suponer una suerte de “reconocimiento a la carta”⁶², que favoreciera a determinados nacionales de terceros Estados en detrimento de otros, vulnerando así el principio de igualdad que ha de regir cualquier sistema democrático.

Por ello, desde un punto de vista material, la reciprocidad referida a las condiciones exigidas para su cumplimiento, significa determinar los requisitos necesarios para que el derecho de sufragio sea ejercido en términos equivalentes entre los estados que pretenden su reconocimiento. Dichas condiciones habrán de cumplir unas mínimas exigencias de democracia a nivel local, puesto que es ente ámbito donde puede ejercerse la reciprocidad. La cuestión controvertida reside en que en su establecimiento no solo se tienen en cuenta elementos jurídicos propios del derecho de sufragio, sino que requiere la voluntad política del Estado, que en muchas ocasiones obedece a razones de índole diversa, tales como las relaciones internacionales. Al igual que la doctrina, nos mostramos críticos con este concepto por entender que es una exigencia atípica por cuanto no es propia del ámbito de los derechos subjetivos, ni supone la mejor forma de reconocimiento de derechos fundamentales, además de tener escasa presencia en el ámbito del derecho comparado⁶³.

Por ello, podemos establecer que el propio artículo 13.2 CE permite una interpretación flexible de la exigencia, por cuanto sería suficiente para “atender” a criterios de reciprocidad, verificar el cumplimiento de aquellas condiciones básicas de reconocimiento del derecho de sufragio, relativas al carácter universal, libre y democrático del proceso electoral; y no siendo necesaria una equivalencia respecto de otros elementos accesorios, propios del concreto sistema electoral de cada Estado, que tendrían que ver, no con el reconocimiento propio del derecho sino con su ejercicio,

⁶² SOLANES CORELLA, A. “La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate”, pág. 88.

⁶³ Dicha exigencia se contempla en España, Portugal, República Checa, y parcialmente en Irlanda, ver SANTOLAYA, P. y DÍAZ CREGO, M. “El sufragio de los extranjeros. Un estudio de derecho comparado”, pág. 15.

correspondiendo al legislador determinar la valoración de dichas exigencias mínimas. Para ello bastaría con que el ordenamiento jurídico español reconociera a través del correspondiente instrumento legal el derecho de sufragio a los residentes extranjeros de aquellos Estados que también lo reconozcan a los nacionales españoles en su territorio.

Desde un punto de vista formal la reciprocidad exige concretar los instrumentos normativos que aseguren el cumplimiento de las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho de sufragio, de modo que se constituya como obligación exigible para ambos Estados mediante tratado o ley. En este sentido, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 13.2 CE, se reconocen dos instrumentos que dan lugar a dos tipos de reciprocidad, la convencional, sustanciada mediante tratado internacional, cuya ratificación implica acudir a la vía del artículo 94.1 c) CE⁶⁴; y la legal, que a través de la correspondiente norma integrada en el ordenamiento jurídico, y una vez comprobada la equivalencia requerida en las condiciones, reconozca el derecho de sufragio de los extranjeros residentes en nuestro Estado cuyos respectivos países también reconozcan a nuestros nacionales residentes el mismo derecho en sus territorios.

La dimensión formal de la reciprocidad pone de manifiesto que no basta con una mera constatación de la existencia de condiciones equivalentes de reciprocidad, sino que ésta habrá de tener cabida a través de alguno de los instrumentos propuestos en el Texto Constitucional vigente. Ahora bien, nos planteamos al amparo de lo dispuesto en la Norma Suprema si es posible, dentro del ámbito formal de la reciprocidad, introducir modificaciones en el régimen de derechos de los extranjeros por una vía distinta al tratado internacional o a la ley⁶⁵.

En este sentido la primera cuestión que se suscita es la posibilidad de reconocimiento del derecho de sufragio mediante una disposición de Derecho Comunitario; como ejemplo paradigmático de ello señalamos la ratificación por nuestro Estado del Tratado de la Unión Europea de 1992, que obligó a reformar la Constitución de 1978, por la incompatibilidad que suponía el artículo 13.2 CE con las disposiciones de dicho Tratado;

⁶⁴ Artículo 94. 1. “La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:”
... ”c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I”.

⁶⁵ MOYA MALAPEIRA, D. “Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos alternativos de participación política”, págs. 466 y 467.

una de cuyas manifestaciones más significativas fue la instauración del concepto de ciudadanía europea, lo que conllevaba el reconocimiento de una serie de derechos y libertades para los ciudadanos de la Unión, entre los que destacamos, en la parte que aquí interesa, el derecho de sufragio tanto activo como pasivo en las elecciones locales para todos los ciudadanos de los Estados miembros, residentes en cualquier otro Estado miembro. Dicha cuestión quedó resuelta por cuanto la exigencia constitucional de reciprocidad se materializó a través del concreto Tratado internacional como instrumento normativo de reconocimiento. Ahora bien, cabe plantearse la posibilidad de que el instrumento normativo utilizado sea una norma de derecho derivado, es decir, un reglamento o directiva comunitarios. En este sentido habría que considerar si el ordenamiento jurídico comunitario podría derivar hacia una extensión del derecho de sufragio o si, por el contrario, quedaría dentro del ámbito competencial propio, que en el ejercicio de la soberanía, correspondería a cada Estado miembro.

Como segunda cuestión a tener en cuenta, es conveniente analizar si es técnicamente posible que la reciprocidad se encuentre reconocida implícitamente en las propias normas constitucionales o legales de cada Estado en cuestión. En estos casos, aun cuando la reciprocidad estaría materialmente reconocida, sería igualmente necesario un instrumento normativo que reconociera formalmente dicha circunstancia. Así se manifiesta expresamente la LOREG, cuyo artículo 176 requiere de un tratado que prevea las condiciones para ser elector y elegible.

Lo que se pone de manifiesto tras dicho análisis es que la determinación de las condiciones y ejercicio de la reciprocidad exige de un instrumento normativo que adopte la forma señalada por nuestra Norma Suprema y que no es otra que la del Tratado Internacional o la ley. En este sentido hay que destacar que hasta la fecha en nuestro Estado únicamente se ha utilizado la vía convencional, mediante el canje de notas, que es el instrumento que supone un menor nivel de requisitos formales; lo que ha sido objeto de crítica por cuanto la utilización de estos instrumentos afecta a derechos fundamentales. De igual modo se ha planteado si para su ratificación se ha de acudir a la vía del artículo 94.1 CE que exige la previa autorización por las Cortes Generales o si por el contrario es suficiente con la información posterior que plantea el artículo 94.2 CE. Al respecto el

Consejo de Estado⁶⁶, ha manifestado que el procedimiento adecuado para la ratificación de dichos instrumentos es el que establece el artículo 94.1 CE que exige la previa autorización por las Cortes Generales, pues se trata de una materia que afecta a los derechos fundamentales del título I de la CE, en concreto, afecta al límite impuesto por el artículo 13.2 CE al ejercicio del derecho de sufragio del artículo 23 CE. Este ha sido el procedimiento utilizado en los Tratados suscritos hasta la fecha.

B.- Requisitos derivados de la exigencia de reciprocidad

Desde una perspectiva legal y como ya hemos tenido ocasión de analizar con objeto del estudio de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros residentes, la reciprocidad exige el cumplimiento de una serie de requisitos de carácter principalmente administrativo que se contemplan tanto en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General, como en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Con carácter general se requiere poseer la nacionalidad española, ser mayor de edad, estar inscrito en el censo electoral y no hallarse incurso en alguna de las situaciones señaladas de incompatibilidad o inelegibilidad para el sufragio activo o pasivo; todo ello sin perjuicio de las correspondientes excepciones que la ley contempla para la participación en las elecciones municipales de los extranjeros residentes en nuestro país.

Respecto a dichas excepciones la primera de ellas hace referencia a la necesidad de encontrarse en situación de residencia legal; debiendo matizarse si para cumplir con este requisito es necesario exigir un período mínimo de residencia. Ni la LOREG ni tampoco la Constitución en su artículo 13.2 dicen nada al respecto, por lo que habrá que estar a lo que disponga el concreto instrumento de ratificación o ley que reconozca el derecho de sufragio de los extranjeros residentes. Teniendo en cuenta que hasta la fecha únicamente se ha utilizado la vía convencional y, sin perjuicio de un análisis posterior, esta posibilidad

⁶⁶ Así el Dictamen 53825 de 30 de noviembre de 1989 relativo al Acuerdo entre España y Dinamarca reconociendo el derecho a votar en elecciones municipales señala que: "... para dar cumplimiento al artículo 94 de la Constitución, es necesaria la previa autorización de las Cortes Generales para obligarse mediante el presente Tratado...", <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-0-53825> [Consulta 5 de mayo de 2018]; en igual sentido el Dictamen 54686 de 8 de julio de 1990 relativo al Acuerdo entre España y Suecia para elecciones municipales indica que: "...la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo consultado requiere la previa autorización de las Cortes.", http://www.boe.es/buscar/doc.php?id_CE-D-0-54686 [Consulta 5 de mayo de 2018].

permite establecer plazos de residencia diferentes en función de la nacionalidad. Así, los ciudadanos de la Unión Europea no necesitan acreditar un período mínimo de residencia para ejercer su derecho al voto en las elecciones locales, frente a los residentes de terceros Estados a los que sí se exige dicho periodo de residencia permanente ininterrumpida. Por tanto, y aun cuando algunos autores⁶⁷ consideran que no existe discriminación de trato entre los nacionales de la Unión y el resto de extranjeros residentes, sí puede considerarse como tal, por cuanto ni la CE ni la LOREG lo exigen, por lo que dicha exigencia materializada a través del Tratado obedece a otro tipo de razones de índole política que nada tienen que ver con el reconocimiento del derecho de sufragio que se pretenda.

Como segunda excepción se contempla la previa inscripción en el censo electoral correspondiente. De igual modo que ocurre con el período mínimo de residencia, la necesidad de inscripción en el censo electoral, que para los españoles se produce de oficio a través de sus respectivos Ayuntamientos, como así dispone el artículo 32.2 LOREG⁶⁸, exige respecto de los extranjeros residentes su inscripción a instancia de parte. La regulación que se ha efectuado de la necesidad de inscripción en el censo electoral correspondiente se ha materializado, por un lado en el 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; y por otro en el Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo, que fue modificado por el Real 147/1999, de 29 de enero, y por el Real Decreto 423/2011, de 25 de marzo. El citado RD recoge en su exposición de motivos la previsión del artículo 7.3 de la Directiva 94/80/CE, del Consejo, de 19 de diciembre, que contempla la posibilidad de inscripción de oficio de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea residentes en España, optando el legislador por ello⁶⁹, lo que en la práctica ha supuesto su equiparación con los nacionales. En cambio los extranjeros residentes de terceros estados, no miembros de la Unión, ven condicionado su ejercicio del derecho de sufragio por cuanto el RD 202/1995, prevé la posibilidad de inscripción en el censo de aquellos extranjeros residentes en

⁶⁷ IBÁÑEZ MACÍAS A. “El derecho de sufragio de los extranjeros”, págs. 62 y 63.

⁶⁸ Artículo 32. 2. “Los Ayuntamientos tramitan de oficio la inscripción de los residentes en su término municipal”.

⁶⁹ RD 157/1996. Disposición transitoria única: “Para la implantación del censo electoral de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea residentes en España, con posterioridad a la renovación padronal de 1996, los Ayuntamientos enviarán a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral información de los inscritos en sus respectivos padrones municipales, que sean nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea”.

España con cuyos países se haya formalizado el correspondiente Acuerdo, y siendo necesario que dicha inscripción se realice previa solicitud en el Ayuntamiento respectivo⁷⁰.

Cabe plantearse si dicha exigencia supone un trato discriminatorio respecto de los “Ciudadanos de la Unión”, lo que atentaría contra el principio de igualdad del artículo 14 CE. La doctrina⁷¹ ha considerado que dicha inscripción no supone un requisito indispensable para la adquisición del derecho, sino que actúa en términos declarativos, por lo que no opera como elemento discriminatorio. Aun así lo cierto es que la exigencia de previa inscripción a instancia de parte en el censo electoral opera como elemento disuasorio para el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros, por lo que constituye una discriminación entre el ciudadano español o ciudadano de la Unión y el extranjero residente nacional de un tercer Estado.

La necesidad de cumplimiento de los requisitos de la reciprocidad ha supuesto en la práctica impedir en numerosas ocasiones el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros, provocando importantes efectos excluyentes y limitando las posibilidades de ampliación del derecho. El principio democrático se ve así condicionado por la reciprocidad cuyo fin último no encuentra justificación en la integración del inmigrante en nuestra sociedad, sino que más bien parece suponer una mejora en las condiciones de integración de nuestros nacionales en sus países receptores. No en vano, la redacción inicial del artículo 13.2 CE perseguía como tal dicha finalidad.

Los principales efectos de dicha exigencia de reciprocidad serán analizados a continuación; destacamos que su cumplimiento ha supuesto una escasa virtualidad del precepto constitucional.

⁷⁰ RD 202/1995. Artículo 2. “Formulación de la solicitud de inscripción.

1. La inscripción se realizará mediante la presentación de la correspondiente solicitud por el interesado en el respectivo Ayuntamiento, según el modelo oficial y en los plazos que se establezcan en la correspondiente Orden de desarrollo, En el momento de efectuar la misma se deberá presentar la tarjeta de residencia y, en su caso, el certificado expedido por la Comisaría de Policía acreditativo del tiempo de residencia en España.”

⁷¹ Ver NARANJO DE LA CRUZ, R. “Elecciones municipales..., cit., pág. 116. En el mismo sentido MOYA MALAPEIRA, D. “Regulación..., cit., págs. 474 y 475.

III.2.- EFECTOS

Los requisitos necesarios para dar cumplimiento a la reciprocidad han funcionado en la práctica como elemento disuasorio para el reconocimiento y ejercicio del derecho de sufragio por parte de los extranjeros residentes en nuestro territorio; lo que ha supuesto un importante efecto excluyente y limitativo de la posibilidad de ampliación del derecho. Para su determinación se hace necesario proceder al estudio de los diferentes tratados de reciprocidad suscritos hasta la fecha.

A.- Instrumentos de ratificación para el reconocimiento del derecho de sufragio

Ya hemos expuesto con anterioridad que la extensión del derecho de sufragio en las elecciones municipales a los extranjeros residentes en nuestro Estado requiere, de conformidad con el artículo 13.2 CE la aprobación de norma o tratado internacional respectivo, bajo el criterio de la reciprocidad. También hemos señalado que hasta el momento la vía elegida ha sido la convencional, mediante la suscripción de diferentes tratados internacionales de reciprocidad que han adoptado con carácter general la forma de “canje de notas”.

Hemos de distinguir en este proceso de suscripción de tratados dos momentos diferenciados:

Un primer momento anterior a la reforma constitucional en el que destacamos los tratados suscritos con Noruega, Dinamarca, Suecia y Holanda⁷². En ellos se establecen las mismas condiciones para el ejercicio del sufragio: únicamente se reconoce el derecho de sufragio activo; se requiere residencia legal e ininterrumpida de más de 3 años en el territorio de nuestro Estado; deberán estar empadronados en el municipio correspondiente y figurar inscritos en el censo electoral a instancia de parte. Conviene recordar que dichos acuerdos fueron suscritos con anterioridad a la reforma constitucional del artículo 13.2 por lo que solo fue posible contemplar la extensión del derecho de sufragio activo. De los tratados suscritos únicamente continúa en vigor el canje de notas llevado a cabo con Noruega, por cuanto la incorporación de nuestro Estado a la Unión Europea y consiguiente ratificación del Tratado de Maastricht supuso reconocer como ciudadanos de la Unión tanto a los

⁷² Noruega BOE 27 de junio de 1991; Dinamarca BOE 30 de noviembre de 1990; Suecia BOE 27 de junio de 1991 y Holanda BOE 8 de agosto de 1990.

nacionales daneses y holandeses, que ya formaban parte de la entonces Comunidad Europea, como posteriormente respecto de los ciudadanos suecos, cuya incorporación a la Unión Europea se produjo en 1995.

Un segundo momento posterior de ratificación de tratados de reciprocidad tiene lugar a partir del año 2009 en que se produce la materialización de la voluntad política mayoritaria de las Cortes, manifestada principalmente a través sendas Proposiciones no de ley presentadas en el año 2006⁷³, a través de la firma de diversos acuerdos de reciprocidad respecto del ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones locales⁷⁴. Durante los años 2010 y 2011 fueron ratificados y entraron en vigor once tratados internacionales, además de Noruega: Ecuador, Nueva Zelanda, Colombia, Chile, Perú, Paraguay, Islandia, Bolivia, Cabo Verde, Corea y Trinidad y Tobago⁷⁵. Las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio son las siguientes: se establece únicamente la posibilidad de ejercicio del derecho de sufragio activo; igualmente se requiere residencia legal e ininterrumpida en el territorio de nuestro país de al menos 5 años, excepto en el caso de los nacionales noruegos cuya plazo mínimo de residencia se ve reducido a 3 años; deberán estar empadronados en el municipio en que les corresponda votar y figurar inscritos a instancia de parte en el censo electoral correspondiente⁷⁶.

De todo ello destacamos que los extranjeros residentes en nuestro país, en virtud de su nacionalidad de origen, pueden encontrarse en las siguientes situaciones:

- Aquellos que por ser ciudadanos de la Unión, tienen reconocido el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales sin que les sea exigido un período mínimo de residencia.
- Quienes tras la ratificación del correspondiente acuerdo de reciprocidad pueden ejercer únicamente el derecho de sufragio activo, tras un período de residencia de 3 o 5 años.

⁷³ Proposición no de ley presentada por IU-ICV el 21/02/2006 (BOCG nº345 de 02/03/2006); Proposición no de ley presentada por PSOE e IU-ICV el 10/07/2006 (BOCG nº428 de 11/09/2006).

⁷⁴ VACCARO ALEXANDER Y. C. “Reconocimiento de la titularidad y el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los residentes latinoamericanos en España. El derecho al sufragio en elecciones locales”, pág. 698.

⁷⁵ Ecuador BOE 5 de enero de 2010; Nueva Zelanda BOE 6 de enero de 2010; Colombia BOE 21 de enero de 2010; Chile BOE 9 de febrero de 2010; Perú BOE 19 de mayo de 2010; Paraguay, BOE 21 de junio de 2010; Islandia BOE 16 de diciembre de 2010; Bolivia BOE 17 de diciembre de 2010; Cabo Verde BOE 13 de enero de 2011; Corea BOE 6 de julio de 2011; Trinidad y Tobago BOE 2 de diciembre de 2011.

⁷⁶ <http://www.ine.es/prensa/np865.pdf>; <http://elecciones.mir.es/locales2015/web/locales2015/sufragio-y-censo.html>. [Consulta 5 de mayo de 2018].

- Aquellos que con independencia de su residencia legal no pueden participar en los comicios municipales por cuanto no ha habido voluntad política para formalizar el acuerdo bilateral que reconozca el ejercicio del derecho de sufragio.

Destacamos que la utilización convencional de la reciprocidad ha traído como consecuencia importantes diferencias en el ejercicio del derecho de sufragio vinculadas a la nacionalidad. Ello supone como principal efecto una suerte de discriminación del inmigrante que ve limitado su derecho a participar en la vida pública local. El tratado internacional como vía de atribución no ha resuelto el problema de la extensión del derecho de sufragio de los extranjeros residentes, cuyo reconocimiento se muestra vital para la plena integración del inmigrante; y ello porque la exigencia de un periodo de residencia previo e ininterrumpido para facilitar la participación de los inmigrantes en las elecciones locales supone en la práctica restar operatividad al Tratado como norma de atribución del derecho, que se ve incrementada por la necesaria inscripción a instancia de parte en el Censo de Extranjeros Residentes en España (CERE)⁷⁷.

Como muestra de ello veremos a continuación la incidencia de participación inmigrante en las últimas elecciones locales.

B.- PARTICIPACIÓN INMIGRANTE EN ELECCIONES LOCALES

Como ya hemos puesto de manifiesto la participación inmigrante a través del ejercicio del derecho al voto solo puede realizarse en las elecciones municipales. Para determinar la incidencia de participación se hace necesario acudir a los datos del Instituto Nacional de Estadística, concretamente a los que figuran en el Censo de Extranjeros Residentes en España (CERE). Este registro muestra la intención de voto, no el porcentaje real de participación.

Respecto del derecho de sufragio activo el procedimiento exigido para su ejercicio en las elecciones locales de 2015, diferencia nuevamente entre ciudadanos de la Unión Europea y residentes de terceros Estados con los que se hayan suscrito los correspondientes Acuerdos. Para los ciudadanos de la Unión residentes en España, se requería la

⁷⁷ Regulado a través de la Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las elecciones municipales. BOE nº 208, de 27 de agosto de 2010.

manifestación de voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, mediante el envío por la Oficina del Censo Electoral de la correspondiente comunicación personalizada a través de la cual efectuar dicha manifestación. Ahora bien, únicamente se exigió respecto de aquellos residentes nacionales de Estados miembros que no estuvieran inscritos anteriormente en el CERE con ocasión de otros procesos electorales⁷⁸. Para ello la Oficina del Censo Electoral procedió al envío de un total de 422.008 comunicaciones con objeto de facilitar este trámite⁷⁹. Para el resto de residentes de terceros países se estableció la necesidad de previa inscripción en el CERE a instancia de parte mediante la declaración formal de manifestación de voluntad de votar en España en las elecciones locales. Para facilitar su inscripción en el CERE se procedió al envío de un total de 342.647 comunicaciones.

El número total de electores residentes inscritos en el CERE para las elecciones locales de 2015 ascendió a 464.064, de los cuales 411.198 correspondían a residentes nacidos en Estados miembros⁸⁰. Por tanto, solamente 52.866 potenciales votantes procedían de Estados con los cuales se había formalizado el correspondiente Acuerdo.

Destacamos que de un total de 764.655 comunicaciones enviadas para la manifestación de voluntad de voto únicamente procedieron a dicha inscripción 464.074 potenciales votantes.

Por último si comparamos los datos obtenidos en 2015 con el proceso electoral local anterior fijado en 2011, encontramos que el número total de inscritos en el CERE ascendió a 479.816, de los cuales 433.670 eran ciudadanos de la Unión, frente a 46.146 potenciales votantes procedentes de terceros Estados; lo que ha supuesto un descenso en intención de voto.

⁷⁸ Resolución de 7 de septiembre de 2010, de la Oficina del Censo Electoral, por la que se establecen los procedimientos y se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción en el censo electoral para las elecciones municipales de los ciudadanos nacionales de países de la Unión Europea, modificada por la Resolución de la Oficina del Censo Electoral de 12 de abril de 2013. http://www.ine.es/oficina_censo/normativaOCE/Resolucion_CERE_UE-1.pdf. [Consulta 13 de mayo de 2018].

⁷⁹ Nota de prensa de 27 de octubre de 2014 del INE. <http://www.ine.es/prensa/np869.pdf>. [Consulta 13 de mayo de 2018]

⁸⁰ <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t44/p06/a2015/10/&file=0310.px>. [Consulta 13 de mayo de 2018].

En lo que respecta al ejercicio del derecho de sufragio pasivo, podemos determinar la casi total ausencia de datos oficiales al respecto. Los únicos datos obtenidos de la Base de Datos de Alcaldes y Concejales. Elecciones 2015⁸¹ muestran una escasa presencia de ediles extranjeros. Hemos de destacar que este derecho opera únicamente respecto de los ciudadanos de la Unión, por cuanto en los Acuerdos suscritos hasta la fecha con terceros Estados, únicamente se ha reconocido el derecho de sufragio activo.

De todo lo expuesto podemos concluir que la necesidad de tener que manifestar la voluntad de votar para la inscripción en el CERE es la causa de la baja participación de los extranjeros en las elecciones locales. Dicha inscripción en el censo electoral correspondiente, que para los españoles es automática, se ve además condicionada por la nacionalidad, de modo que los extranjeros residentes de países con los que España ha suscrito Acuerdo necesitan, además, proceder a la renovación de dicha inscripción con ocasión de cada proceso electoral. Ello supone de nuevo una suerte de discriminación respecto de los ciudadanos de la Unión, no solo respecto de los propios nacionales, de manera que el principio democrático se ve de esta forma lesionado en lo relativo a la igualdad que debiera regir todo proceso electoral.

A la vista de los resultados de participación cabe incluso plantearse si tiene sentido en términos democráticos el reconocimiento del derecho de voto de los extranjeros en las elecciones locales, tal y como está concebido en la actualidad. El carácter democrático que nuestra Constitución establece, implica tener en cuenta en la formación de la voluntad a todos aquellos que forman parte de la sociedad sobre la cual habrán de recaer las normas que regulan la convivencia. Las condiciones que impone la reciprocidad no hacen sino lastrar la posible participación democrática a través del derecho de sufragio de todos aquellos residentes extranjeros en nuestro territorio. Por tanto, se hace necesario articular mecanismos alternativos a la reciprocidad que supongan la plena integración social y política del inmigrante.

⁸¹http://www.seat.mpr.gob.es/porta/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/alcaldes_2015.html. [Consulta: 13 de mayo de 2018].

III.3.- HACIA UNA NUEVA INTERPRETACIÓN DE LA RECIPROCIDAD: LA EXTENSIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO

Analizados los requisitos de la reciprocidad y el impacto negativo que su exigencia tiene en el ejercicio del derecho al voto de los extranjeros residentes son necesarias alternativas viables que faciliten el reconocimiento y ejercicio del derecho.

La doctrina se ha mostrado partidaria de ampliar el derecho de voto mediante la naturalización de los extranjeros, lo que en términos de igualdad puede sugerir una merma del principio por cuanto dicha naturalización se facilita respecto de aquellos países con los que España ha mantenido especiales vínculos mediante Acuerdos de doble nacionalidad. Así los principales Convenios al respecto se han suscrito con países latinoamericanos⁸², principalmente. De modo que los nacionales de Estados residentes en nuestro país con los que no se hayan formalizado el correspondiente Acuerdo de doble nacionalidad habrán de renunciar a la suya propia si quieren ser reconocidos como “ciudadanos” con plenos derechos. Además, los requisitos exigidos en el correspondiente expediente, que se tramitará de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil,⁸³ requieren una residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición de diez años. Ello supone que a corto plazo, el extranjero residente no puede ejercer en plenitud sus correspondientes derechos de participación.

No faltan opiniones acerca de la necesidad de una reforma constitucional que suprima el término. De esta manera el reconocimiento del derecho quedaría vinculado a la necesaria

⁸² Para ver los países con los que se ha suscrito Convenio de doble nacionalidad: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativa/internacional/doble_nacionalidad/index.html [Consulta 13 de mayo de 2018].

⁸³ Artículo 22 1. “Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes. 2. Bastará el tiempo de residencia de un año para: a) El que haya nacido en territorio español. b) El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar. c) El que haya estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud. d) El que al tiempo de la solicitud llevare un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho. e) El viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho. f) El nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles. 3. En todos los casos, la residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición. A los efectos de lo previsto en el párrafo d) del apartado anterior, se entenderá que tiene residencia legal en España el cónyuge que conviva con funcionario diplomático o consular español acreditado en el extranjero. 4. El interesado deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española.”

intervención del Tratado o de la ley, que establecería las condiciones de ejercicio⁸⁴. Por tanto, nuevamente estaría en manos de la voluntad política la decisión sobre la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros residentes. Incluso se ha planteado una reforma constitucional que atribuyera directamente en su articulado la titularidad del derecho de sufragio a los extranjeros, evitando de esta manera toda intervención posterior de la ley o tratado. Ello abriría la posibilidad de regular las condiciones de ejercicio a través de normas generales en la materia. La reforma debería abordarse desde el procedimiento previsto en el artículo 167 CE⁸⁵ que exige aprobación por tres quintos de cada Cámara o en todo caso mayoría absoluta del Senado y dos tercios en el Congreso; es decir, requiere la concurrencia de la voluntad política para llevarla a efecto.

Por ello como alternativa viable, parte de la doctrina⁸⁶ admite una nueva interpretación del artículo 13.2 CE de modo que se supere el Tratado internacional como forma de atribución del derecho en favor de la ley.

Como ya hemos tenido ocasión de analizar, hasta la fecha, el criterio de la reciprocidad se ha venido manifestando a través de su reconocimiento mediante los diferentes Acuerdos internacionales suscritos con diversos países. Pero la propia Constitución permite la posibilidad de atribución mediante ley, aunque el legislador no ha hecho uso de dicha habilitación legal. En este sentido, la ley reconocería el derecho de sufragio activo y/o pasivo a los extranjeros residentes en las elecciones municipales en condiciones de igualdad, lo que supondría una ventaja respecto del Tratado como norma de atribución que, como hemos visto, ha supuesto una merma en la efectividad de dicho principio. La atribución mediante ley supondría la reforma de la LOREG, principalmente, para adaptar lo dispuesto en su artículo 176. Pero dicha atribución deberá “atender”, igualmente a criterios de reciprocidad. Por ello, aun cuando la atribución por ley permitiría evitar ciertas desigualdades entre extranjeros residentes de diferentes Estados, que tienen lugar

⁸⁴ AJA FERNÁNDEZ, E. y MOYA MALAPEIRA, D. “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes”, pág. 27. http://idpbarcelona.net/docs/blog/der_sufragio.pdf [Consulta 9 de abril de 2018].

⁸⁵ Artículo 167. 1. “Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras”.

⁸⁶ NARANJO DE LA CRUZ, R. “Elecciones municipales y derecho al voto de los extranjeros no comunitarios: estado de la cuestión y propuestas de reforma”, págs. 92-102.

con ocasión de la ratificación de los Tratados internacionales, no soluciona el problema de la extensión del derecho, dado que sigue operando como límite en el reconocimiento. Es más, la interpretación legal de la reciprocidad puede traer consigo la posibilidad de que el legislador se plantee la conveniencia o necesidad de limitar su alcance o contenido, excluyendo del reconocimiento del derecho a nacionales de determinados Estados; lo que implicaría analizar la posible constitucionalidad de la norma de atribución en caso de que contemplase dicha posibilidad de limitación del derecho.

No hay duda de que la interpretación que haya de efectuarse de la cláusula constitucional de reciprocidad condicionará el futuro de la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros residentes. Mientras no se aborde una posible reforma constitucional, ambas fuentes de atribución del derecho son perfectamente viables, como así ha destacado el Consejo de Estado en su informe sobre “Propuestas de modificación del régimen electoral general” de 24 de febrero de 2009⁸⁷. El Informe responde a la solicitud planteada por el Gobierno para el “examen y valoración” de propuestas de reforma de la legislación electoral que, “siendo compatibles con la Constitución, contribuyan a incrementar la calidad democrática del sistema político y a facilitar el ejercicio del derecho al sufragio por los ciudadanos”. En el informe, el Consejo de Estado aborda la cuestión de la reciprocidad abogando por una concepción general “más laxa⁸⁸” que suponga su apreciación respecto de los países que reconozcan a los españoles la posibilidad de sufragio en sus elecciones locales. Se refiere, igualmente a la extensión del derecho de sufragio admitiendo tanto el Tratado internacional como norma de atribución como la vía legal, por cuanto lo permite la propia Constitución, y concluyendo que la extensión y el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros residentes limitado al sufragio activo, es más “coherente con un sistema jurídico como el español⁸⁹”.

El reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en elecciones locales ha abierto el debate a su posible extensión a las elecciones nacionales o incluso autonómicas. Los argumentos utilizados a favor del reconocimiento del derecho en el ámbito local, principalmente en lo relativo al principio democrático y respecto de la igualdad que implica, pueden ser igualmente utilizados para provocar una correlativa extensión en el derecho a nivel estatal y autonómico. Lo cierto es que los Estados no son

⁸⁷ <http://www.consejo-estado.es/pdf/regimen-electoral.pdf> [Consulta 13 de mayo de 2018].

⁸⁸ Ver Informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009, pág. 71.

⁸⁹ Ver Informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009, pág. 80.

proclives a dicho reconocimiento estatal y/o autonómico, por cuanto consideran que el ejercicio de la soberanía sigue estando reservado al nacional del Estado en cuestión, lo que viene a significar que la residencia siga estando vinculada al concepto de nacionalidad.

Cabe entonces plantearse, si dicha conexión nacionalidad – residencia es acorde con una nueva sociedad que se ha visto inmersa en la actual era de la globalización, que propugna la libre circulación de los individuos que forman parte de ella, y que ha de tener como objetivo una igualdad real en derechos para todos.

Por tanto las posibilidades reales de extensión del derecho de sufragio, considerado en términos de igualdad, pasan por una reforma constitucional que reconozca la titularidad y ejercicio del mismo. Mientras dicha reforma no se aborde las posibilidades de participación del extranjero en la vida pública habrán de llevarse a efecto a través de nuevas vías que posibiliten su integración.

IV.- NUEVAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN

A pesar de los avances que han tenido lugar en el reconocimiento de la participación de los extranjeros residentes en la vida política convencional, ésta sigue siendo una cuestión pendiente para nuestro Estado. Con independencia del número de potenciales electores y de sus posibilidades reales de participación, lo cierto es que existe un ámbito específico con una especial incidencia en la vida política que ha de tenerse en cuenta, por cuanto permite ofrecer posibilidades de intervención a sectores que por razón de la configuración legal del derecho de sufragio se ven excluidos de la política tradicional; nos referimos a los mecanismos alternativos que se disponen como auténticas posibilidades de intervención de los extranjeros en los asuntos públicos y que, en algunas ocasiones, han servido de plataforma hacia la política tradicional, mientras que en otras, se han desarrollado con total independencia.

Los principales instrumentos que se han utilizado en la práctica como mecanismos alternativos para la intervención de los extranjeros en la vida pública son el fomento de asociaciones de inmigrantes y la formación de consejos ciudadanos; no obstante, el carácter democrático de nuestro Estado posibilita la participación “directa” en el proceso de toma de decisiones a través de instituciones como la iniciativa legislativa popular, el

referéndum, las consultas populares en sus diferentes niveles territoriales, y el derecho de petición; sin olvidar que la pertenencia y convivencia en el entorno de un Espacio Europeo Común posibilita al ciudadano cauces de participación distintos como la iniciativa ciudadana europea y el derecho de petición al Parlamento Europeo. Instrumentos que serán objeto de estudio posterior.

Cabe entonces plantearse, a la vista de la función que desarrollan, si estos mecanismos de participación distintos del sufragio son realmente alternativos o complementarios del mismo, y ello porque dichos instrumentos forman parte de una visión de la participación de carácter sustantivo⁹⁰, en la cual ésta se concibe como un fin en sí misma que se vincula al principio democrático, y que supone considerar el necesario papel que juega en la efectividad de la integración social y en su relación con los derechos de ciudadanía.

Para habilitar dichos mecanismos de participación resulta imprescindible el reconocimiento de los derechos civiles y políticos inherentes a los mismos y distintos del sufragio, principalmente, el derecho de reunión y asociación, cuya titularidad y ejercicio permitirá al extranjero participar activamente en la formación de la voluntad social; ello facilitará la creación de espacios emergentes que permitan establecer procedimientos de consulta, así como de generación de debate en torno al fenómeno migratorio, lo que, sin duda, redundará en una mayor y mejor calidad de vida⁹¹.

Nos referiremos, principalmente, a las asociaciones de inmigrantes y a los consejos de participación.

IV.1.- LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES

Aunque tradicionalmente se ha venido identificando la participación política con el derecho de sufragio activo y/o pasivo, debemos recordar que la dimensión de la participación en términos democráticos es mucho más amplia. Así, derechos fundamentales como los de reunión o asociación, de marcado carácter político, forman parte del marco constitucional de la participación que reconoce el art. 9.2 CE.

⁹⁰ FERNÁNDEZ, I. “Participación ciudadana en el nivel local: desafío para la construcción de una ciudadanía activa”, págs. 2-3

⁹¹ MOYA MALAPEIRA D. “Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos alternativos de participación política”, pág. 476.

El reconocimiento al inmigrante de estos derechos de participación distintos del sufragio, con especial incidencia en el derecho de asociación, ha sido motivo continuo de debate por cuanto la normativa internacional no vincula su titularidad y ejercicio a la nacionalidad de aquel que lo disfruta⁹². De igual modo, nuestra Norma Suprema reconoce con carácter universal el ejercicio del derecho de asociación en su artículo 22. Sin embargo, la legislación de extranjería había introducido restricciones en su ejercicio, por cuanto lo limitaba a aquellos extranjeros con residencia legal en España. Así se ponía de manifiesto en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en cuyo artículo 7 se excluía del ejercicio de tal derecho a aquel inmigrante que se encontrase en situación “irregular”. Dicha restricción se mantuvo vigente en el artículo 8 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que derogaba la ya citada LO 7/1985, hasta la redacción dada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre, que introduce un nuevo artículo 8, en virtud del cual se reconoce el derecho de asociación a los extranjeros en las “mismas condiciones” que a los españoles⁹³.

Por su parte la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación no hace referencia expresa a la necesidad de residencia legal para poder llevar a pleno efecto el ejercicio del derecho; por cuanto en su artículo 2.1 se establece el derecho de toda persona a asociarse libremente. De igual modo tampoco el artículo 3, que trata la capacidad para ejercer el derecho, determina la necesidad de residencia legal.

Este reconocimiento en términos de igualdad del derecho de asociación y el consiguiente aumento de los flujos migratorios que ha experimentado nuestro Estado en las últimas décadas, a excepción del periodo comprendido entre los años 2008 a 2014, donde el saldo de inmigraciones disminuyó paulatinamente hasta alcanzar en los años más duros de la última crisis económica un cercano equilibrio entre inmigraciones y emigraciones⁹⁴, ha supuesto la progresiva incorporación de los extranjeros a aquellos instrumentos que

⁹² Así se recoge en la DUDH, art. 20.1: “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.”; en igual sentido el PIDCP, art. 22.1: “Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.”

⁹³ La citada modificación fue consecuencia de la STC 236/2007, de 7 de noviembre que declara la inconstitucionalidad del art.8 de la LO 4/2000 con los efectos que se indican en su F.J. 17.

⁹⁴ RECOLONS ARQUER, L. “Migraciones y contexto sociodemográfico”, pág. 12. https://www.migrastudium.org/sites/default/files/lr_mp_xa_cast_07042015-1429539344.pdf. [Consulta: 28 de mayo de 2018].

canalizan su titularidad y ejercicio, y que ha venido desembocando en un aumento de entidades asociativas dedicadas, principalmente, a la integración social del inmigrante.

La función principal que estas asociaciones de inmigrantes han venido desarrollando, se ha centrado en la defensa de los derechos de los extranjeros en su relación con la sociedad y con los poderes públicos, y en la prestación de los servicios necesarios en el proceso de integración⁹⁵. En este sentido, las asociaciones de inmigrantes cobran fuerza como cauces de participación necesarios para la plena integración del inmigrante.

Así, según el Observatorio Permanente de la Inmigración⁹⁶, cabe distinguir dos épocas respecto del papel que dichas asociaciones juegan en el proceso de integración: una primera en la que ésta se aborda desde un punto de vista sociológico y de psicología social y otra en la que prima la dimensión política. En la primera época, que coincide en el tiempo con las últimas décadas del pasado siglo, destacan sobre todo las *asociaciones pro inmigrantes*; entidades sin ánimo de lucro, formadas principalmente por ciudadanos nacionales, que venían desarrollando su actividad en el ámbito de la prestación de servicios de carácter social, tratando de dar solución a los problemas de integración derivados de su situación legal, laboral, de acceso a vivienda y servicios de salud. En la segunda época, que podemos ubicar temporalmente en los inicios del presente siglo, las asociaciones pro inmigrantes dejan paso a otro tipo de formaciones integradas en su mayoría por colectivos de extranjeros donde claramente se manifiesta el creciente interés que se suscita en el ámbito de la Unión Europea por los aspectos políticos de la integración. La especial importancia que adquiere la participación efectiva de estas *asociaciones de inmigrantes* en el ámbito público es resultado de la hipótesis mantenida a lo largo del presente trabajo en virtud de la cual sólo a través de la participación del inmigrante en las decisiones de calado político será posible su plena integración en la sociedad de acogida.

Sin perjuicio de la necesaria actividad que las asociaciones pro inmigrantes han venido realizando en el ámbito de los derechos y que continúa en la actualidad, ha adquirido

⁹⁵ MOYA MALAPEIRA D. “Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos alternativos de participación política”, págs. 479 – 482.

⁹⁶ APARICIO GÓMEZ R y TORNOS CUBILLO A. “Las asociaciones de inmigrantes en España. Una visión de conjunto”, pág. 25.
http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/Las_asociaciones_de_inmigrantes_en_Espana_Una_vision_de_conjunto.pdf. [Consulta: 28 de mayo de 2018].

especial relevancia la participación a través de las asociaciones de inmigrantes, como cauces de intervención ciudadana en los asuntos públicos. El creciente interés por facilitar la participación del inmigrante a través de estos mecanismos tiene su origen en los planteamientos que el Consejo y la Comisión Europea han establecido respecto de un concepto de ciudadanía plural y cívica⁹⁷, y que informan los planes de integración llevados a cabo por nuestro Estado. Así el Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007 – 2010⁹⁸, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de febrero de 2007, determinaba la importancia del “tejido asociativo” en el integración del inmigrante. De igual modo el Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2011 – 2014⁹⁹, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de septiembre de 2011, establecía como objetivo “promover la ciudadanía activa con modelos que sean capaces de incorporar la diversidad de población”, entre cuyas principales líneas de actuación contemplaba el “fomento del desarrollo asociativo” y la “mejora de la vertebración del tejido asociativo inmigrante”.

Bajo estas premisas el fenómeno asociativo inmigrante ha cobrado especial relevancia por cuanto forma parte de lo que hemos dado en denominar el *Tercer Sector*¹⁰⁰, caracterizado como aquella parte de nuestra sociedad compuesta fundamentalmente por entidades sin ánimo de lucro, con un marcado grado de participación voluntaria y cuya intervención en la vida política es clave para la integración social del inmigrante. La propia Ley 43/2015, de 9 de octubre del Tercer Sector de Acción Social la define en su preámbulo como aquella “vía de acción alternativa, o a veces complementaria, respecto de la gestión institucional pública, con soluciones nacidas de la participación social orientadas a evitar que determinados grupos sociales se vean excluidos de unos niveles elementales de bienestar”.

El papel que las asociaciones de inmigrantes representan en su integración ha contribuido a hacer visibles a sus diferentes colectivos, lo que ha derivado en su incorporación a la

⁹⁷ Así la Comisión Europea en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración de noviembre de 2000 COM (2000) 757 final, propuso un concepto de ciudadanía cívica que definía como “un conjunto de derechos y obligaciones básicos que los inmigrantes adquieren progresivamente en un periodo de varios años, de tal manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida, aunque no hayan sido naturalizados”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0757&from=EN> [Consulta: 28 de mayo de 2018]

⁹⁸ http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf. [Consulta: 10 de junio de 2018].

⁹⁹ http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf. [Consulta: 10 de junio de 2018].

¹⁰⁰ Para profundizar en el tema ver PÉREZ DÍAZ V. “El tercer sector social en España”.

vida pública. Son muchas las opiniones acerca de la importancia que el asociacionismo inmigrante ha tenido en la defensa de la democracia. En este sentido, consideradas como vehículos de participación social y política, destaca su concepción como “agentes colectivos de la sociedad civil”¹⁰¹ que facilitan el necesario debate público que debe darse ante una verdadera ciudadanía asociativa. Para ser considerada como tal, se necesita la conjunción de dos condiciones: “una interpenetración del Estado y de la sociedad en la que las asociaciones no aparezcan como exteriores frente a la sociedad política“, y “que exista un reconocimiento por parte de las asociaciones de su responsabilidad en la definición de los valores de la esfera pública y en las carencias de las reglas democráticas”¹⁰².

Igualmente las asociaciones han sido consideradas como “espacios puente”¹⁰³ que facilitan el paso de una situación que podríamos calificar como de subordinación o sumisión hacia un plano de igualdad en el que el inmigrante se incorpora al espacio público de debate, facilitando su integración y su incorporación social.

Con todo no faltan opiniones que consideran que las asociaciones de inmigrantes no pueden ser calificadas en su mayor parte como mecanismos de participación social y política debido a su consideración por la Administración Pública como “potenciales prestadoras de servicios”¹⁰⁴, que han llevado a dichas Administraciones a encomendarles la realización de determinadas prestaciones y servicios sociales dirigidos a los extranjeros.

En este sentido el acercamiento de los poderes públicos a las asociaciones de inmigrantes se ha producido principalmente a través de la vía de la subvención, lo que supone una gran dependencia económica del poder público, con el riesgo que ello conlleva respecto a la influencia que pueda ejercer la propia Administración en la capacidad e incidencia política de las asociaciones en la actividad pública, e incluso en su organización interna, y que puede suponer que éstas vean relegadas sus funciones, en el mejor de los casos, al

¹⁰¹ CUCÓ i GINER J. “La vida asociativa”, págs. 241 – 286.

¹⁰² ARIÑO VILLARROYA A. “Asociacionismo, ciudadanía y bienestar social”, págs. 100 – 101.

¹⁰³ DEL VALLE, T. “Asociacionismo y redes de mujeres ¿Espacios puente para el cambio?”, págs. 131 – 151. <https://docplayer.es/71192937-Asociacionismo-y-redes-de-mujeres-espacios-puente.html>. [Consulta: 15 de junio de 2018].

¹⁰⁴ MOYA MALAPEIRA, D. “Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos de alternativos de participación política”, pág. 481

ámbito asistencial, viendo postergada su capacidad reivindicativa y de influencia en las decisiones sobre política migratoria¹⁰⁵.

No cabe duda de la importante función participativa llevada a cabo por las asociaciones de inmigrantes, por cuanto la imposibilidad de participar con carácter general en los asuntos públicos mediante el sufragio, derivada de la no concesión al inmigrante de la ciudadanía política, viene siendo paliada a través de la ciudadanía cívica, que permite su incorporación e integración en la vida pública. Aun con todo, este cauce de participación no resulta suficiente a la luz de las necesidades reales de integración que se derivan de la residencia efectiva en un determinado Estado de acogida. Las asociaciones de inmigrantes se revelan de este modo como vías de participación que realizan funciones que correspondería asumir al Estado de recepción, dejando de lado aquellas que les son propias; lo que en la práctica puede suponer, en ocasiones, la desvinculación con su colectivo de referencia.

Por ello es necesario habilitar otros mecanismos de participación de los extranjeros en la vida pública y que a continuación pasamos a describir.

IV.2.- LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN

Antes de comenzar con el estudio de los diversos consejos de participación que a nivel local facilitan la integración del inmigrante en su comunidad de residencia, creemos necesaria la referencia normativa que ha posibilitado su constitución. Así, el ya citado Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local, hecho en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992, en el seno del Consejo de Europa, una vez reconoce el derecho de asociación; especialmente “el derecho de los extranjeros residentes a formar asociaciones locales propias para fines de asistencia mutua y expresión de su identidad cultural o defensa de sus intereses”; conmina a las partes firmantes a realizar actividades que involucren a los extranjeros residentes en las “consultas públicas, y procedimientos de planificación”, sobre todo a nivel local, debiendo facilitar la creación de órganos consultivos y de un foro para el debate a nivel local en el que los extranjeros residentes

¹⁰⁵ Un extenso estudio sobre ello puede consultarse en VEREDAS MUÑOZ, S, “Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política”, págs. 222; TORAL, G. “Las asociaciones de inmigrantes como sociedad civil: un análisis tridimensional”, pág. 120.

puedan participar en aquellas cuestiones que les afectan, fomentando de esta manera su “integración general en la vida de la comunidad”¹⁰⁶.

No faltan referencias a nivel estatal y autonómico más allá del derecho de sufragio de los extranjeros que facilitan la participación de los colectivos de inmigrantes. Así la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social regula en su artículo 70 la creación del Foro para la integración social de los inmigrantes, cuya composición, competencias y funcionamiento se desarrollan a través del R.D. 3/2006, de 16 de enero. El Foro, como órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tiene una composición tripartita, y se integra por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio. Entre sus principales funciones establecidas en el artículo 3 del citado R.D. 3/2006, destacamos la formulación de propuestas y recomendaciones que promuevan la integración de los inmigrantes; la canalización de las propuestas de las organizaciones sociales con actividad en el ámbito de la inmigración; y la elaboración de un informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes. Se contempla igualmente como función principal, la emisión de un informe preceptivo sobre todos aquellos proyectos normativos de la Administración General del Estado que afecten a la integración social de los inmigrantes; aunque sin mucha relevancia al respecto dado el carácter no vinculante del mismo.

A nivel de nuestra Comunidad Autónoma, y a título meramente ilustrativo, el marco normativo propiciado por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, dispone en su artículo 10 que “los poderes públicos de la Comunidad promoverán la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León”. De igual modo en su artículo 70.1.12º se establece como competencia exclusiva de la Comunidad “el Régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes”. Para ello la

¹⁰⁶ Ver arts. 3, 4 y 5.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007bd26> [Consulta: 15 de junio de 2018].

Junta de Castilla y León colaborará con el Gobierno de España en lo relativo a las políticas de inmigración en el ámbito de sus respectivas competencias.

El punto de partida en el cumplimiento de lo preceptuado por el Estatuto de Autonomía ha sido el Acuerdo sobre desarrollo del Diálogo Social en Castilla y León, de 5 de noviembre de 2000, y que ha continuado a través de los sucesivos Planes de inmigración aprobados : I Plan Integral de Inmigración de Castilla y León para el periodo 2005 – 2009, II Plan Integral de Inmigración 2010 – 2013, III Plan Estratégico de Inmigración 2014 – 2017, y IV Plan Estratégico de Cohesión Social con las personas inmigrantes y la convivencia intercultural en Castilla y León 2018 – 2021, que tiene por objetivo general “integrar a la población de origen extranjero y a la población autóctona en una sociedad donde se gestionen de forma positiva las diferencias y exista una igualdad de trato”. Para ello será preciso “facilitar a los inmigrantes mecanismos específicos que permitan su efectiva integración en la sociedad a través de la información de sus derechos y obligaciones y de los servicios a los que pueden acceder” y “fomentar la participación activa de la población inmigrante en la sociedad”.

Pero sin duda, donde mayor relevancia adquiere la participación de los colectivos de inmigrantes es en el nivel local, donde su pertenencia a los diferentes consejos participativos facilita su integración social.

La normativa que posibilita la creación de estos mecanismos de participación diferentes del sufragio tiene su punto de partida en la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las bases del régimen local, cuyo artículo 69 permite a las Corporaciones locales facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida local a través de los instrumentos alternativos que cada Entidad local, en el ejercicio de su potestad autoorganizativa, establezca. En este sentido y siguiendo la estela iniciada por la Administración estatal con la creación del Foro para la integración social de los inmigrantes, las Corporaciones locales han favorecido la creación de consejos participativos como vías alternativas distintas del sufragio, donde la población inmigrante interviene mediante la elección de sus propios representantes. Sin duda, estos consejos participativos se organizan sobre la base de un “tejido asociativo común”, que supone que las propias asociaciones de inmigrantes proyecten su propia representatividad, lo que supone que su función se limite

a ser meramente consultiva¹⁰⁷. No faltan opiniones en contra, que establecen el carácter contraproducente de los mecanismos alternativos de participación de los extranjeros, por cuanto entienden que las escasas competencias de las que se dota a estos instrumentos menoscaban sus funciones; y consideran que la efectiva participación en la vida política ha de vehicularse a través del derecho de sufragio, auténtico cauce de participación en los asuntos públicos¹⁰⁸.

No obstante, cabe resaltar el carácter integrador que dichos instrumentos de participación tienen en el ámbito local. Destacamos la creación de consejos sectoriales de inmigración no sólo en municipios de gran población como Madrid o Barcelona¹⁰⁹, sino que en nuestro propio ámbito local contamos con el Consejo Municipal de Inmigración¹¹⁰, como “órgano colegiado de participación, con fines consultivos y de canalización de iniciativas en el ámbito municipal y que sirve como foro de debate en materia de inmigración”. Su Reglamento¹¹¹, establece como funciones principales las de favorecer la participación de las personas inmigrantes a través de sus representantes; velar por el ejercicio de los derechos de los inmigrantes; elevar propuestas en políticas municipales que afecten al colectivo de inmigrantes; o participar en la elaboración del plan social específico de inmigración y en su evaluación. Y su principal objetivo, será facilitar la participación de las personas inmigrantes empadronadas como residentes en el municipio de León en todas las medidas que les afecten, así como la de los agentes sociales con intervención en el ámbito de la inmigración.

El Consejo se integra por representantes de la Administración; de asociaciones de personas inmigrantes; de entidades, ONG’s y asociaciones vecinales; de organizaciones empresariales y sindicales; y de los grupos políticos municipales. Los acuerdos que se adopten en el Pleno del Consejo, tras la celebración de la correspondiente sesión ordinaria

¹⁰⁷ MOYA MALAPEIRA, D. “Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos alternativos de participación política”. Pág. 483.

¹⁰⁸ MARTINELLO M. “La Europa de las migraciones”.

¹⁰⁹ La canalización de la participación en estos municipios se lleva a cabo a través del “Foro Madrid de diálogo y convivencia”; y del “Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona”.

<http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Inmigracion/EspInformativos/MadridConvive/Present/Ficheros/II%20Plan%20Madrid%2009%20WEB.pdf>. [Consulta 15 de junio de 2018]

http://www.bcn.cat/novaciutadania/arees/es/consell_municipal/on_adrearse. [Consulta: 15 de junio de 2018].

¹¹⁰<http://www.aytoleon.es/es/ayuntamiento/areasmunicipales/bienestar%20social/Paginas/consejoinmigracion.aspx>. [Consulta: 29 de junio de 2018].

¹¹¹<http://www.aytoleon.es/es/ayuntamiento/areasmunicipales/bienestar%20social/Documents/Reglamento%20Consejo%20Municipal%20Inmigracion.pdf>. [Consulta: 2 de julio de 2018].

o extraordinaria en su caso, si bien revisten el carácter de informes o peticiones, no serán vinculantes para los órganos de gobierno municipal, siendo, por tanto, la función que desarrolla el Consejo meramente consultiva.

Ello supone afirmar que aunque la constitución de estos órganos representativos de los intereses del colectivo inmigrante permiten su participación en diferentes ámbitos de la vida local, dicha intervención no puede considerarse como una verdadera representación política, por cuanto no permite acceder a los mecanismos de los que se dota a los entes territoriales para la formación de la voluntad popular mediante el ejercicio del principio democrático que es la base de nuestro Estado.

Por tanto, aun cuando se les reconocen funciones integradoras, no constituyen realmente mecanismos de participación de carácter representativo. Por ello, abordamos el estudio de otras formas de “democracia directa” que permitan el acceso de todos aquellos que forman parte de la sociedad civil.

IV.3.- PARTICIPACIÓN DIRECTA

Las posibilidades de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos cuentan con varios cauces previstos en nuestra Norma Suprema, que van desde la iniciativa legislativa popular hasta las consultas populares en los diferentes niveles territoriales, pasando por el referéndum y el derecho de petición. En el espacio europeo de convivencia también se regulan formas de participación directa distintas del sufragio; así se contemplan, entre otras, la iniciativa ciudadana europea y el derecho de petición al Parlamento Europeo.

Teniendo en cuenta que no todas ellas pueden ser ejercidas en términos de igualdad, veremos a continuación otras posibilidades de participación en los asuntos públicos que ofrece el ordenamiento constitucional:

Iniciativa Legislativa Popular

El artículo 87.3 CE contempla como cauce de participación en los asuntos públicos la iniciativa legislativa popular, cuya regulación se ha desarrollado por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo.

Su ejercicio contribuye a la participación política desde un plano distinto al derecho de sufragio y permite que la ciudadanía pueda iniciar un procedimiento legislativo, siempre que se respeten los requisitos y límites que se imponen a su ejercicio. Así, podrá ser ejercida por los “ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral” (artículo 1); y deberá estar suscrita por al menos 500.000 firmas auténticas de electores (artículo 3). Como límite material el artículo 2 excluye de la misma las materias propias de Ley Orgánica, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las relativas a la prerrogativa de gracia y las reguladas en los artículos 131 y 134.1 CE relativas a la planificación de la actividad económica y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, respectivamente.

Destacamos que a nivel autonómico también es posible la iniciativa legislativa popular como cauce de intervención en los asuntos públicos; concretamente, el Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad Autónoma, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, contempla dicha posibilidad en su artículo 25.2, respecto de aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma y remite a la posterior regulación por ley de sus condiciones de ejercicio. En virtud de ello, se dictó la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. En su artículo 2 se legitima para su ejercicio a los electores inscritos en el correspondiente censo autonómico.

La normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular no deja lugar a dudas y pone de manifiesto la necesidad de poseer la nacionalidad española para su ejercicio; por tanto, no se legitima al extranjero para su práctica.

Referéndum

Como manifestación directa su modalidad participativa la Constitución establece en su artículo 92.1 que “las decisiones políticas de especial relevancia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”. Esta previsión constitucional ha tenido su desarrollo a través de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, modificada por la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre. Si bien es cierto que la Constitución recoge otras modalidades participativas de referéndum, tendremos en cuenta únicamente el consultivo para determinar qué sujetos están legitimados para su ejercicio.

En este sentido, la propia Ley Orgánica que regula su ejercicio determina como sujeto activo, esto es, como legitimado para la iniciativa del procedimiento de referéndum al Estado, por cuanto su artículo 1 establece que la autorización para la convocatoria de referéndum en cualquiera de sus modalidades es competencia exclusiva del Estado. Asimismo, únicamente podrán participar en él, el cuerpo electoral convocado; es decir, una vez más se excluye de su ejercicio al extranjero residente; a salvo lo dispuesto mediante la ratificación de los diferentes Tratados de Reciprocidad que nuestro Estado haya suscrito con terceros Estados.

Esta forma de participación en los asuntos públicos, como ya ha sido referido anteriormente, ha sido considerada por algún sector de la doctrina como una forma de democracia “semidirecta”, debido a la intervención en el proceso de instancias institucionales. No podemos olvidar que la competencia para la autorización de la convocatoria a referéndum es exclusiva del Estado, correspondiendo la misma al Rey, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, refrendado por el Presidente.

Consultas Populares

Esta modalidad de participación característica del ámbito local tiene su regulación en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Así se establece por la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, que remite a la legislación de régimen local en lo relativo a la regulación de las consultas populares celebradas por los Ayuntamientos sobre asuntos relevantes de índole municipal, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado para su autorización.

Las consultas populares se contemplan en el artículo 18.1.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que las configura como un derecho de los vecinos, cuyo ejercicio deberá realizarse en los términos que señala la ley. En este sentido el artículo 71 legitima a los Alcaldes para someter a consulta popular, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, aquellos asuntos de la competencia municipal y carácter local que sean relevantes para los intereses de los vecinos, a excepción de aquellos asuntos relativos a la Hacienda Local. Dado que este derecho de los vecinos ha de ejercerse en los términos señalados por la ley, es la Ley de Régimen Electoral General que hemos analizado con ocasión del ejercicio del derecho de sufragio, la que legitima a

los españoles para votar en la correspondiente consulta popular, lo que nuevamente excluiría de su ejercicio a los extranjeros, que tampoco en este caso pueden participar a través de dicho cauce.

No obstante, la Ley 7/1985, de 2 de abril, remite a la legislación autonómica respectiva en lo relativo al ejercicio de este derecho por parte de los vecinos, lo que en nuestro caso nos obliga a tener en cuenta, tanto el propio Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre; como la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León. Nuestro Estatuto de Autonomía refiere en su artículo 11.5 como derecho de participación en los asuntos públicos el de “promover la convocatoria de consultas populares, relativas a decisiones políticas que sean competencia de la Comunidad”. Igualmente ha asumido como competencia de desarrollo normativo y ejecución las consultas populares, en virtud de lo dispuesto en su artículo 71.15.

Por su parte, nada se dice al respecto en la Ley 1/1998 de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León, que sí contempla en el Capítulo I de su Título VIII el régimen de Concejo Abierto, como forma de participación directa de los vecinos en el gobierno y administración municipal, que se reconoce constitucionalmente en el artículo 140 y que regula el artículo 29 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Por tanto, esta forma de participación en el gobierno y administración municipal a través de la correspondiente consulta popular se reserva a los electores, lo que significa que, tampoco en este caso, el extranjero residente se encuentra legitimado para su ejercicio, salvo lo dispuesto en el artículo 13.2 de nuestra Norma Suprema.

El derecho de petición.

Se reconoce en el artículo 29 CE y se regula a través de su propia Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre. Se configura como un derecho fundamental en virtud del cual “todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”.

Lo que a priori se limitó exclusivamente a los nacionales, fue posteriormente ampliado a través de su ley orgánica, que extendió la titularidad de su ejercicio a toda persona natural o jurídica, “prescindiendo de su nacionalidad”, como así consta en su artículo 1.

Podrán los extranjeros ejercer el derecho de petición en los términos establecidos por la ley y sin que de su ejercicio pueda derivarse perjuicio alguno, ante cualquier institución pública, administración o autoridad; y siendo objeto de petición cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general. Salvo que el ordenamiento jurídico haya establecido un procedimiento específico distinto respecto de la queja o sugerencia de que se trate.

En este caso el extranjero sí se encuentra legitimado para el ejercicio del derecho de petición, lo que supone que éste podrá ser ejercido en términos de igualdad respecto de las nacionales.

Por último, y como consecuencia de la pertenencia al Espacio Común Europeo debemos referirnos a algunas de las posibilidades de participación que se ofrecen en dicho ámbito.

En este sentido analizaremos brevemente tanto la Iniciativa ciudadana europea como el derecho de petición al Parlamento Europeo.

Iniciativa ciudadana europea

La iniciativa ciudadana europea fue creada por el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007. A través de ella los ciudadanos pueden instar directamente a la Comisión para que proponga nuevas leyes sobre asuntos concretos. Se trata, en definitiva, de un instrumento de participación y programación política en el ámbito de la Unión Europea que permite a un millón de personas, ciudadanos de la Unión Europea, que deben ser nacionales de un significativo número de Estados miembros, invitar a la Comisión a presentar una propuesta legislativa.

Teniendo en cuenta la importancia de este instrumento para los ciudadanos y la sociedad civil, se llevó a cabo por la Comisión Europea una amplia consulta, basada en el Libro Verde sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, para determinar la forma de llevar a la práctica la iniciativa, y que culminó con la aprobación del Reglamento 211/2011, de 16 de febrero, que está en vigor desde el 1 de abril de 2012.

En abril de 2017 la Comisión manifestó su intención de reformar el Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea, y el 13 de septiembre de 2017 la Comisión aprobó una

“Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la iniciativa ciudadana europea” con la idea clara de simplificar el recurso a dicho instrumento, haciéndolo más accesible para todos los europeos. Ello responde al compromiso adquirido por la Unión de aumentar la legitimidad democrática mediante una mayor participación de los ciudadanos¹¹².

Se legitima para su ejercicio a todos aquellos que sean ciudadanos de la Unión; pero no se contempla su ejercicio respecto de nacionales residentes de terceros Estados.

Derecho de petición al Parlamento Europeo

Además de configurarse como una forma de participación a nivel comunitario, es uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos que se recoge en el artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Significa que cualquier ciudadano de la Unión Europea o residente en cualquiera de sus Estados miembros puede presentar una petición al Parlamento Europeo, individualmente o en asociación con otras, sobre un asunto que pertenezca a alguno de los ámbitos de actividad de la Unión Europea y que la afecte directamente.

Se encuentra legitimado para su ejercicio cualquier ciudadano de la Unión o cualquier persona, física o jurídica, que resida o tenga su sede social en un Estado miembro. Por tanto, dicha legitimación, desde el punto de vista subjetivo, se extiende no solo a los ciudadanos de la Unión, sino a todos aquellos extranjeros residentes en cualquier Estado miembro. Ello permite que la titularidad del derecho corresponda por igual a todos los residentes, con independencia de la nacionalidad que ostenten.

De las formas de participación directa analizadas podemos concluir que, salvo el derecho de petición, ya sea en su vertiente nacional o europea, los instrumentos que el ordenamiento ofrece no facilitan su ejercicio por parte de los extranjeros residentes de terceros estados. Estos instrumentos se reservan, con carácter general, para aquellos ciudadanos que ostenten la nacionalidad correspondiente, o en su caso para aquellos residentes miembros de cualquier Estado perteneciente a la Unión Europea.

¹¹² El aumento de la legitimidad democrática a través de la mayor participación de los ciudadanos es una de las diez prioridades de la Comisión Juncker (Prioridad 10 – Cambio democrático). Ver http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3187_es.htm. [Consulta: 3 de julio de 2018].

Una vez más el colectivo inmigrante ve limitado el ejercicio de determinados derechos de participación, necesarios para su plena integración en la sociedad de acogida.

Se pone de manifiesto con ello que la participación ciudadana es necesaria para seguir avanzando en el proceso democrático, y ello significa que no podemos excluir de la misma a aquellos que configuran las sociedades de nuestro entorno, bajo el criterio de la nacionalidad, para poder ejercer los derechos que otorga el ordenamiento jurídico.

Por ello, creo conveniente realizar una propuesta de futuro, de carácter inclusivo, que permita al inmigrante integrarse en espacios emergentes de democracia participativa, a través de nuevas fórmulas que superen la actual crisis de la democracia en favor de un parlamento abierto a la sociedad y a todos aquellos que la integran, con independencia de su nacionalidad de origen.

IV.4.- PROPUESTAS DE FUTURO: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO

Lo que se ha puesto de manifiesto a través del presente trabajo es que los modelos participativos que el ordenamiento jurídico pone a disposición de la ciudadanía para poder intervenir en la formación de la voluntad popular no resultan plenamente satisfactorios, dada la composición heterogénea de la sociedad actual, ya que no facilitan la inclusión igualitaria de todos sus miembros.

Los flujos migratorios a los que nos vemos sometidos a consecuencia de lo que podemos denominar la *era de la globalización*, nos hacen repensar si realmente nuestro ordenamiento jurídico está habilitado para asumir la evolución de una sociedad civil que se encuentra en un proceso continuo de cambio. Por ello, son muchas las voces autorizadas que han manifestado un creciente interés por nuevas formas participativas, ante lo que ha venido calificándose como crisis de la democracia, propiciada por la falta de confianza en los partidos políticos y en la identificación con ellos de la ciudadanía.

Así, Jean-Claude Juncker, actual Presidente de la Comisión Europea designado por el Parlamento Europeo para el mandato Noviembre 2014 - Octubre 2019, consideró necesario, con ocasión del discurso anual sobre el estado de la Unión del pasado Septiembre de 2017, que la democracia de un paso adelante, dotando a los partidos políticos de los medios para organizarse mejor. Igualmente, el Vicepresidente Primero,

Frans Timmermans, cree necesario empoderar a los europeos para que participen en los procesos democráticos¹¹³, al mismo tiempo que recomienda la reforma de los partidos políticos de forma que su financiación refleje las decisiones democráticas tomadas por los ciudadanos.

Con este motivo la Comisión Europea ha aprobado una propuesta legislativa para reformar el Reglamento UE 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas.

Si bien es cierto que un ordenamiento en continuo proceso de reforma puede no cumplir con una de sus principales funciones, cual es, la seguridad jurídica que otorga; no es menos cierto que ha de evolucionar conforme evoluciona la sociedad a la que, en definitiva, sirve. Por ello es necesario avanzar en el concepto de democracia, tal y como ha sido entendido hasta el momento, para habilitar una participación más activa de la sociedad civil que puede tener lugar en el ámbito local, por ser éste el más cercano al individuo.

Con el objetivo de conocer, intercambiar y aplicar experiencias en el gobierno de las ciudades nace el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa¹¹⁴, creado en 2001 en el marco de los Proyectos de Cooperación Descentralizada del Programa URB-AL de la Comisión Europea, y que aspira a convertirse en un espacio de conocimiento e intercambio de experiencias, asumiendo el reto de la reflexión en materia de democracia participativa a nivel mundial, con el fin de recomendar políticas concretas a las diferentes Administraciones Públicas del mundo, principalmente de ámbito local, a través del intercambio de experiencias.

El Observatorio es una red que se integra por más de 600 ciudades del mundo, organizaciones y otros centros de investigación y trabajo, y que se ocupa, desde 2006, junto con la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, de contribuir al

¹¹³ Ver: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3187_es.htm. [Consulta: 5 de julio de 2018].

¹¹⁴ El análisis del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa se ha llevado a cabo a partir de la información obtenida en la web del propio Observatorio: <https://oidp.net/es/about.php>. [Consulta: 5 de julio de 2018].

desarrollo del conocimiento innovador al servicio de los gobiernos locales en términos de democracia participativa, mediante el desarrollo de los proyectos y actividades siguientes:

- Anualmente el Observatorio organiza una Conferencia Internacional con el objetivo de avanzar en el debate sobre la democracia participativa compartiendo experiencias y conocimiento.
- Reconoce todas aquellas experiencias innovadoras en el ámbito de la democracia participativa que se desarrollan en el ámbito local y que favorecen la participación de la ciudadanía en los procesos de elaboración de políticas públicas, mediante la distinción de “Buena Práctica en Participación Ciudadana”.
- A través los Grupos de Trabajo, el Observatorio se encarga de promover aquellos instrumentos idóneos para contribuir al fortalecimiento de la democracia en los gobiernos locales, mediante una participación más activa de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones respecto de las políticas públicas.
- Pretende llegar a todas las regiones del mundo a través de la descentralización de su estructura, diversificando la composición de los miembros de la red, y creando relaciones con otras redes, organizaciones y con el mundo académico.
- Promueve la Red de Observatorios Locales de Democracia Participativa, dentro del Programa de Cooperación Descentralizada URB-AL de la Comisión Europea, tanto en ciudades de Europa como de América Latina, para poder conocer otras formas de democracia participativa.

En cuanto a su estructura, el Observatorio se compone de los órganos siguientes:

- Presidencia, que la ostenta la ciudad que sea sede de la Conferencia Anual, tras la correspondiente presentación de candidatura que habrá de ser consensuada por los socios miembros de la red. Cada año la ciudad sede deberá pertenecer a un continente diferente. Tiene una vigencia anual.
- La Secretaría General o Técnica, con funciones propias de gestión de la red, elaboración de publicaciones, preparación y organización de iniciativas y apoyo a la organización de la Conferencia, está representada por una ciudad o gobierno local durante un periodo de 3 años renovables. También deberá consensuarse la decisión, tras presentar candidatura. Destacamos que desde la creación de la Red ésta ha recaído en la ciudad de Barcelona.

- El Comité Coordinador, cuya función principal es hacer un seguimiento de los proyectos e iniciativas de la red, está integrado por aquellos socios y colaboradores que se muestren más activos en la red.

El Observatorio celebra anualmente una Conferencia Internacional con el objetivo de analizar el estado de la democracia participativa en el mundo. La Conferencia, organizada por la ciudad que ostenta la Presidencia, reúne a responsables políticos, principalmente de ámbito local, técnicos, académicos y activistas políticos con el objetivo de celebrar mesas redondas, sesiones de intercambio y múltiples reuniones entre los participantes que luchan por una democracia local más participativa. A través de la Conferencia se fomenta la cooperación entre ciudades y organizaciones internacionales en el ámbito de la innovación democrática.

Hasta el momento se han celebrado XVII ediciones de la Conferencia Internacional Anual, que han tenido a la participación ciudadana como tema principal de debate. En nuestro país se celebraron las ediciones de 2005 Donostia – San Sebastián; 2011 Lleida; 2015 Madrid y está próxima a celebrarse la XVIII edición en Barcelona, que tendrá lugar el próximo mes de noviembre. El tema de este año coincide sin ningún género de duda con el objetivo del presente trabajo, puesto que la Conferencia se ocupará de la “participación sin exclusión”, promoviendo el debate sobre la necesidad de remover aquellos obstáculos que impiden el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación. Los temas a debatir serán la Democracia Directa, entendida como “aquella dimensión del sistema político que permite la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas institucionales mediante el voto libre, universal y secreto”; la Iniciativa Ciudadana, entendida no solo como proceso de mera recogida de firmas, sino que incluiría la capacidad de organización de la ciudadanía para promover cambios significativos sobre temas de referencia local, potenciando la sociedad civil como pieza clave en su actuación; y los Ecosistemas de Participación Inclusiva, que promuevan la superación de los obstáculos que limitan o dificultan la participación heterogénea de todos los que forman parte activa de la sociedad. Para ello será necesario dotar de nuevos mecanismos que favorezcan la participación según la diversidad social, que actúen en relación con los demás instrumentos y cuya regulación jurídica resulta indispensable.

Como hemos visto, lejos de caer en el olvido, la participación ciudadana cobra especial relevancia por cuanto surge la necesidad de examinar nuevos medios que permitan la

intervención de toda la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. Estos instrumentos no pueden determinarse de manera homogénea, dada la composición heterogénea de la propia sociedad. Habrá de fomentarse la construcción de una sociedad que facilite la integración de todos sus miembros, y permita que dichos procesos se adapten a las necesidades de la voluntad popular. Para ello, foros de participación e instrumentos como el Observatorio Internacional, son necesarios para profundizar en la idea de una democracia más participativa e integradora.

Por último, pero no por ello menos importante, es preciso analizar una nueva forma de participación entre la ciudadanía y el poder legislativo que, bajo la denominación de Parlamento Abierto, tiene por finalidad garantizar la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana¹¹⁵. Finalidad que, en último término, constituye la esencia de la democracia.

Un parlamento abierto a la ciudadanía, que facilite los medios de participación a través de las nuevas tecnologías, se muestra como instrumento de empoderamiento de la sociedad, que se legitimaría, por un lado, a través de una mayor participación del ciudadano, cuya implicación directa en los asuntos públicos repercutiría en su sentido de pertenencia a la misma y en la mejora de la calidad de la democracia¹¹⁶; y por otro lado, se legitimaría mediante el necesario proceso de rendición de cuentas, que trate de evitar el abuso de poder por parte de las instituciones.

Estos legítimos propósitos surgen como consecuencia del deterioro de los servicios públicos y la consiguiente desafección del ciudadano respecto de la política tradicional, que ha provocado la falta de confianza en los partidos políticos y en su identificación con ellos. La sociedad del momento demanda unas instituciones más transparentes, que permitan el acceso a la información, dado su carácter de órganos representativos, y en las que la rendición de cuentas no sea una mera declaración de intenciones, sino un instrumento en manos de la ciudadanía; que suponga el empoderamiento de la sociedad civil, de tal modo que se limiten aquellas formas de atribución de funciones públicas que no cuenten con el respaldo de la voluntad popular.

¹¹⁵ Datos recogidos de la Fundación ParlAmericas: <http://www.parlAmericas.org/es/default.aspx>. [Consulta: 5 de julio de 2018].

¹¹⁶ PERAL, A. “Apertura parlamentaria. Una introducción teórica al parlamento”, pág. 17.

En este sentido se nos antoja reveladora la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, que ha sido aprobada por la comunidad parlamentaria internacional y otras organizaciones de la sociedad civil en Roma, el 15 de septiembre de 2012, Día Internacional de la Democracia¹¹⁷. Tal y como la propia Declaración establece como objetivo, se trata de una “llamada a los parlamentos nacionales, y a los órganos legislativos subnacionales y transnacionales por las organizaciones de la sociedad civil de monitorización parlamentaria (PMO por sus siglas en inglés) para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario. Las PMO son cada vez más reconocidas por su importante papel en hacer accesible la información parlamentaria, fortaleciendo la capacidad de los ciudadanos al invitarlos a participar en los procesos legislativos, y fomentando la mejora de la rendición de cuentas”.

Igualmente la Declaración tiene por objeto construir “una base para el diálogo entre los parlamentarios y las PMO para promover la transparencia gubernamental y parlamentaria, y para asegurarse de que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, instituciones más representativas y, en definitiva, una sociedad más democrática”.

Como vemos, la Declaración gira en torno a la participación a través de la transparencia, como forma de avanzar hacia una sociedad más democrática. La apertura parlamentaria se cimenta sobre la base de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para intensificar la participación ciudadana, mediante el acceso a la información, y el control sobre las instituciones, a través de los procesos de rendición de cuentas.

Ambos objetivos, que constituyen un pilar fundamental de la democracia, pueden conseguirse por medio de espacios públicos, como el Parlamento Abierto, que facilitarían el debate entre la ciudadanía y los representantes públicos elegidos por ella, y que se configuran como medios complementarios de participación que contribuyen a reforzar la propia representatividad. Por tanto, el parlamento abierto no deja de ser una oportunidad para favorecer la mejora de la calidad democrática y de las políticas públicas, fomentando nuevos espacios de debate que redundarían en un mayor desarrollo democrático.

¹¹⁷ <http://www.openingparliament.org/declaration/>. [Consulta: 5 de julio de 2018].

No hay duda del creciente interés que suscita esta forma de intervención en los asuntos públicos, que posibilita un mayor acceso a la información por parte de la sociedad civil; lo que significa que el ciudadano disponga de elementos que le permitan evaluar la actuación de sus representantes, elegidos democráticamente. Dicho interés se manifiesta a nivel mundial. Prueba de ello es la Alianza para el Gobierno Abierto¹¹⁸, que desde sus inicios en 2011, formada por ocho países fundadores, ha pasado en la actualidad a contar casi con 70 miembros. En asociación con la sociedad civil, tienen por objetivo, “promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza del país”. Para ello elaboran un plan de acción que desarrollan en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, cuyos logros y resultados se discuten con ocasión de la celebración de la Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto.

La experiencia del parlamento abierto se está desarrollando con éxito en diferentes países de todo el mundo, mediante la celebración de encuentros parlamentarios sobre transparencia que tienen como objetivos: reforzar los mecanismos de un sistema democrático transparente; fortalecer la ética parlamentaria con normas claras que regulen posibles conflictos de intereses, normas de conducta y comités de ética; fomentar intercambios de conocimiento y experiencias; implementar un marco legal de rendición de cuentas a través de la evaluación de la gestión y el acceso a la información pública; y fomentar el acercamiento a la ciudadanía mediante la apertura de espacios de diálogo y debate¹¹⁹.

Experiencias similares se están llevando a cabo en nuestro ámbito territorial; destacamos las iniciativas llevadas a cabo por los Parlamentos Autonómicos de Andalucía y Navarra que han promovido, de forma paralela a su actividad legislativa, la organización de actividades diversas de control sobre el Gobierno, y de impulso político con el fin de construir un espacio de encuentro y reflexión, de diálogo y participación ciudadana.

¹¹⁸ http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf. [Consulta: 6 de julio de 2018]

¹¹⁹ Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto, Managua, Noviembre 2015. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Internacionales.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/Internacionales.nsf/3E684C3FCDF6B2A506257F3A00752DFD/Adjuntos/Parlamento%20Abierto%20experiencia%20de%20Parlamericas.pdf> [Consulta: 6 de julio de 2018].

El Parlamento Abierto de Andalucía¹²⁰ facilita la posibilidad de realizar todo tipo de consultas o sugerencias utilizando principalmente las herramientas de comunicación digital.

Por su parte, el Parlamento Abierto de Navarra¹²¹ permite al ciudadano intervenir en las deliberaciones, y manifestar su opinión sobre los textos legislativos que se encuentren en trámite parlamentario, contribuyendo a enriquecer el debate con ideas y aportaciones, que, en definitiva, constituyen la esencia de la democracia.

Queda, pues, de manifiesto que la sociedad actual demanda instituciones públicas abiertas, que permitan al ciudadano intervenir activamente, de manera dinámica, tanto en la formación de la voluntad popular como en el control de las instituciones a partir de procesos de rendición de cuentas. En este ámbito de intervención tendría cabida la participación de la sociedad civil tal y como ésta se concibe en la actualidad; formada por todos aquellos que residen en ella, con independencia de su origen o nacionalidad. Se evitaría así la discriminación que supone limitar el ejercicio de determinados derechos a una población que, por razón de su origen, no disfruta de una ciudadanía plena.

Sería preciso, en tanto no se proceda a la reforma de nuestra Norma Fundamental, que consideramos necesaria para el reconocimiento del derecho de participación, instaurar una concepción de la ciudadanía de carácter inclusivo y participativo, cuyo criterio de determinación sea la residencia efectiva en el Estado y no la nacionalidad, para seguir desarrollando el principio democrático contemplado por nuestra Norma Fundamental.

La ciudadanía inclusiva permite participar en condiciones de igualdad a todos aquellos que conforman la sociedad civil a través de instituciones como el Parlamento Abierto, cuya experiencia demuestra que, en la práctica, son posibles otras vías alternativas de participación directa en la formación de la voluntad popular, que permiten al inmigrante ejercer en términos de igualdad aquellos derechos de participación que el ordenamiento jurídico reconoce, y cuyo reconocimiento constituye uno de los pilares de nuestra democracia.

¹²⁰<http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/destacadosparlamentoabierto.do> [Consulta: 6 de julio de 2018].

¹²¹ <http://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es/> [Consulta: 6 de julio de 2018].

CONCLUSIONES

Hemos dedicado este trabajo a analizar las posibilidades de participación que el ordenamiento jurídico ofrece a todos aquellos residentes extranjeros en nuestro Estado. Ha quedado de manifiesto que la plena integración social del inmigrante, que se planteó como objetivo inicial, y que ha presidido la presente investigación, no puede conseguirse sin el reconocimiento y titularidad de los derechos de participación política. No obstante, a efectos de sistematizar todo lo analizado hasta el momento, incluimos este apartado donde se realizará una relación sucinta de las conclusiones alcanzadas.

Primera conclusión: constitucionalización del derecho de participación.

El significado normativo de la participación se ha identificado principalmente con el ejercicio del derecho de sufragio, tanto activo como pasivo. Se trata de una participación política, manifestación de la soberanía popular, mediante la cual el ciudadano contribuye a la formación democrática de la voluntad popular, a través de la elección directa de sus representantes. Desde la promulgación de la Constitución, en el año 1978, esta participación se ha visto limitada casi con carácter exclusivo a los respectivos nacionales. La apertura y pertenencia a un espacio europeo común, y el desarrollo social producido hasta el momento, ha facilitado los flujos migratorios, lo que nos obliga a adecuar el marco normativo a la nueva realidad social que se avecina. Por ello se impone la necesidad de ampliar las posibilidades de ejercicio del derecho para dar cabida a todos aquellos que forman parte activa de nuestra sociedad.

Segunda conclusión: la reciprocidad como freno en el avance del derecho de participación.

El reconocimiento al extranjero residente del correspondiente derecho de participación política, no tiene lugar en términos de igualdad, en función de la nacionalidad de origen. De igual modo, únicamente se contempla el ejercicio del derecho de sufragio en el ámbito local, y no así respecto de las elecciones autonómicas o generales. De este modo, los extranjeros residentes ven condicionadas sus posibilidades de ejercicio del derecho, por cuanto nuestra Constitución establece como requisito para su reconocimiento que la norma de atribución del ejercicio del derecho atienda a criterios de reciprocidad. Esta exigencia, constituye un freno en el avance del reconocimiento del derecho, en primer

lugar, porque la determinación del ámbito de la reciprocidad no ha sido una cuestión pacífica para la doctrina, puesto que no se ha dado una definición legal ni constitucional de ella; y en segundo lugar, porque hasta el momento, únicamente se ha utilizado como instrumento de atribución, de los dos previstos por nuestra Norma Suprema, el Tratado Internacional; lo que supone dejar en manos de la voluntad política la decisión sobre el reconocimiento de un derecho fundamental.

Los requisitos necesarios para dar cumplimiento a la reciprocidad han funcionado como elemento disuasorio para el reconocimiento y ejercicio del derecho de sufragio por parte de los extranjeros residentes en nuestro territorio. Los datos de participación de las últimas elecciones locales de 2015 así lo indican. Cabe incluso plantearse, a la vista de dichos resultados, si tiene sentido en términos democráticos el reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros en las elecciones locales, tal y como está concebido en la actualidad. El carácter democrático que nuestra Constitución establece, implica tener en cuenta en la formación de la voluntad a todos aquellos que forman parte de la sociedad sobre la cual habrán de recaer las normas que regulan la convivencia. Las condiciones que impone la reciprocidad no hacen sino lastrar la posible participación democrática a través del derecho de sufragio de todos aquellos residentes extranjeros en nuestro territorio. Por tanto, se hace necesario articular mecanismos alternativos a la reciprocidad que supongan la plena integración social y política del inmigrante.

Tercera conclusión: la reforma constitucional.

No cabe duda de que es necesaria una reforma constitucional que facilite la participación de los extranjeros residentes en nuestro Estado como vía de integración social. Ello podría conseguirse mediante la eliminación de las exigencias derivadas de la cláusula de reciprocidad, por lo que el reconocimiento del derecho quedaría vinculado a la necesaria intervención del Tratado o de la ley, quedando, nuevamente, en manos de la voluntad política la decisión sobre la extensión del derecho a los extranjeros residentes.

Se ha planteado incluso una reforma constitucional que suprima el término de su articulado y que atribuya directamente la titularidad y ejercicio del derecho a los extranjeros residentes, evitando toda intervención posterior del tratado o de la ley. Ello abriría la posibilidad de regular las condiciones de ejercicio a través de normas generales en la materia. Dicha reforma debería llevarse a cabo por el procedimiento previsto en el

artículo 167 CE, que exige mayoría de tres quintos de cada Cámara o, en todo caso, mayoría absoluta del Senado y dos tercios en el Congreso, es decir, requiere la concurrencia de la voluntad política, nuevamente.

Por ello, se ha propuesto una nueva interpretación de la reciprocidad que posibilita la atribución del ejercicio del derecho mediante norma con rango legal, puesto que la Constitución así lo establece en su artículo 13.2. El ejercicio del derecho de sufragio se reconocería a los extranjeros residentes en términos de igualdad, lo que supondría una ventaja respecto del tratado que, como hemos visto, ha supuesto una merma en la efectividad de dicho principio. Dicha atribución por ley supondría la reforma de la LOREG, principalmente, para adaptar lo dispuesto en su artículo 176, y que necesariamente debería atender, igualmente, a criterios de reciprocidad.

Cuarta conclusión: cauces reales de participación: las asociaciones de inmigrantes y los consejos de participación.

La atribución del derecho mediante norma legal tampoco se revela como solución al problema de la extensión del derecho de sufragio. Por ello, en tanto no se proceda a la reforma de la Constitución, han de posibilitarse cauces reales de participación de los extranjeros en la vida pública, que faciliten su integración social.

Principalmente se está llevando a cabo a través de las asociaciones de inmigrantes y de los consejos ciudadanos de participación. Dos cauces a través de los cuales se permite la integración de los extranjeros residentes en la vida pública.

Las asociaciones de inmigrantes contribuyen principalmente a la defensa de los derechos de los extranjeros en su relación con la sociedad y los poderes públicos y en la prestación de los servicios necesarios en el proceso de integración. Pero, además, adquiere especial relevancia el carácter de instrumentos que facilitan la participación del colectivo inmigrante en los asuntos públicos; y ello hasta el punto de ser consideradas como vehículos de participación social y política, que facilitan el necesario debate que debe darse ante una verdadera ciudadanía asociativa.

Los consejos de participación, como órganos de carácter representativo de los intereses del colectivo inmigrante que permiten su participación en diferentes ámbitos de la vida

local y a los que se les reconocen funciones integradoras, están presentes principalmente en el ámbito local, por ser éste el más cercano a la población inmigrante.

Aún con todo, la intervención llevada a cabo a través de estos dos instrumentos no puede considerarse una verdadera representación política, dado que no permite acceder a los mecanismos de los que se dota a los entes territoriales para la formación de la voluntad popular.

Quinta conclusión: Las propuestas de futuro, antes de la reforma constitucional.

La sociedad actual, en constante evolución, demanda nuevas formas de intervención en los asuntos públicos que permitan avanzar en el concepto de democracia. La manifestación de la voluntad popular se torna esencial en el proceso de toma de decisiones, y ésta ha de articularse por medio de instrumentos que se adapten a la nueva realidad social, en continuo cambio. Formas de democracia participativa como el parlamento abierto facilitan, a través de las nuevas tecnologías, el acceso a los medios de formación de la voluntad popular, mediante iniciativas paralelas a la actividad legislativa parlamentaria que exigen de sus representantes una actuación transparente, con acceso a la información, de modo que se lleve a término el control de las instituciones mediante los procesos de rendición de cuentas.

En este ámbito de actuación tiene cabida la participación de la sociedad civil actual, integrada por colectivos heterogéneos de individuos que intervienen activamente en la formación de la voluntad popular, legitimando el papel de las instituciones elegidas democráticamente. Permite la instauración de una ciudadanía inclusiva, basada en la residencia efectiva, que no discrimina por razón de la nacionalidad y que integra en ella a todos los que forman parte de ella.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

AGUIAR DE LUQUE L. y GONZÁLEZ AYALA M. D., “El derecho a participar en los asuntos públicos: art. 23.1º, en ALZAGA VILLAMIL Oscar (dir) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1996-1999, págs. 659 - 663.

AJA FERNÁNDEZ E. y MOYA MALAPEIRA D. “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes” http://idpbarcelona.net/docs/blog/der_sufragio.pdf [Consulta 9 de abril de 2018].

ALÁEZ CORRAL B., “Exclusión del sufragio municipal emigrante y garantía democrática de expectativas legítimas”, en *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática* (Francisco Javier Matia Portilla), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, págs. 35 – 38.

ARIÑO VILLARROYA, A. “Asociacionismo, ciudadanía y bienestar social”, *Revista Papers*, nº 74, 2004, Valencia, págs. 85 – 110.

CABELLO FERNÁNDEZ, M. D., “Vías de participación distintas del derecho de sufragio como instrumento de democracia directa. La participación de las personas extranjeras”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, primer semestre 2016, ISSN 1699 - 1524, págs.75 – 108.

CASTELLÁ i ANDREU J.M. “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, *Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abada”* ISSN-e2254-4445, nº 5, 2013, págs. 201 – 213.

CUCÓ i GINER, J., “La vida asociativa”, en GARCÍA FERRANDO, M. (coord.), *La sociedad valenciana de los 90*, Alfons el Magnàmbin, Valencia, 1992, págs. 241 – 286.

ECHEZARRETA FERRER, M., “De la nacionalidad a la residencia y viceversa. Búsqueda del mejor estatuto jurídico para el ejercicio de los derechos de sufragio de los extranjeros”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, primer semestre 2016, ISSN 1699 - 1524, págs. 43 – 73.

ESTEBAN DE LA ROSA, F. "Artículo 6. Participación pública", en ESPLUGUES, C. (coord.). *Comentarios a la Ley de Extranjería*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 142-178.

FERNÁNDEZ PÉREZ, A., “Los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en España: una visión desde la doctrina del Tribunal Constitucional”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, págs. 22 – 24.

FERNÁNDEZ, I., “Participación ciudadana en el nivel local: desafío para la construcción de una ciudadanía activa”, *Expansiva*, serie en foco, nº 84, 2006, págs. 1- 14.

FLORES JUBERÍAS, C. y TENT ALONSO, P., “La extensión del derecho de sufragio de los extranjeros en España: ¿reforzando la igualdad o reinventando la ciudadanía?” en Mónica ORTEGA ROIG (Coord.), *Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana*, Editorial Club Universitario, 2010, págs. 161 – 197.

GARCÍA ROCA, J., “Comentario al artículo 3 del protocolo 1º. Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos”, en GARCÍA ROCA, J. y SANTOLAYA P. (eds.), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 825 y ss.

GOIG MARTÍNEZ J. M. “Inmigración y participación política. El derecho al voto de los extranjeros”, en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral. Volumen II*, Madrid, Editorial Universitas, S. A., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Ministerio de la Presidencia, Uned, 2012, págs. 1861-1879.

HANSEN, R., “Naturalización desde una perspectiva comparativa europea: una visión escéptica de la ciudadanía local” en MOYA MALAPEIRA, D. y VIÑAS FERRER, A., *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2010, págs. 429 – 457.

IBÁÑEZ MACÍAS, A., “El derecho de sufragio de los extranjeros”, Dyckinson, Madrid, 2009, págs. 62 y 63.

LOPEZ GUERRA, L. “El derecho de participación del artículo 23.1 C. E.”, en *Los derechos fundamentales y libertades públicas, XIII Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, Madrid, 1993, págs. 1169 -1184.

MANGAS MARTÍN, A., “Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo”, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pág. 649.

MARTINELLO, M. “La Europa de las migraciones”, Bellaterra, Barcelona, 2003.

MONTILLA MARTOS J. A. “Capítulo XX. Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición”, en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), *Manual de Derecho Constitucional. Volumen II. Derechos y libertades fundamentales, Deberes constitucionales y principios rectores, Instituciones y órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 2017, págs. 284-297.

MOYA MALAPEIRA, D., “La participación política de los extranjeros en España”, págs. 145-154.[http://0-](http://0-biblioteca.tirant.com.catoute.unileon.es/cloudLibrary/ebook/show/9788490040409)

[biblioteca.tirant.com.catoute.unileon.es/cloudLibrary/ebook/show/9788490040409](http://0-biblioteca.tirant.com.catoute.unileon.es/cloudLibrary/ebook/show/9788490040409)

MOYA MALAPEIRA, D., “Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos alternativos de participación política”, en MOYA MALAPEIRA, D. y VIÑAS FERRER, A., *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2010, págs. 461 - 501.

MOYA MALAPEIRA, D., “Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa”, en MOYA MALAPEIRA, D. y VIÑAS FERRER, A., *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2010, págs. 21 – 75.

NARANJO DE LA CRUZ, R., “Elecciones municipales y derecho al voto de los extranjeros no comunitarios: estado de la cuestión y propuestas de reforma”, *Revista de Derecho Político*, Uned, nº 100 septiembre – diciembre 2017, págs. 81 – 122.

PERAL, A., “Apertura parlamentaria. Una introducción teórica al parlamento”, en RAMOS VIELBA, I, GONZALO, M. A., y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*, Fundación Ideas, Madrid, 2013, págs. 13 – 20.

PÉREZ DÍAZ, V., “El tercer sector social en España”, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

PRESNO LINERA, M. A., “El sufragio de los extranjeros residentes en las elecciones generales como exigencia de una ciudadanía democrática”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, primer semestre 2016, ISSN 1699-1524, págs. 257 – 283.

RODRÍGUEZ RUÍZ, B., “Participación y ciudadanía más allá del sufragio. Los derechos de participación de las personas extranjeras”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 169, julio – septiembre 2015, ISSN 0048 – 769, págs. 45 – 74.

SÁNCHEZ BLANCO A. “Los derechos de participación, representación y de acceso a funciones y cargos públicos; la corrección de la unilateralidad perspectiva política”, en *Anuari de la Facultat de Dret, Lleida*, 1985, pág. 232;

SÁNCHEZ MORÓN M., “El derecho a participar en los asuntos públicos: artículo 23.2, en ALZAGA VILLAAMIL O. (dir) *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1996- 1999, págs. 289 – 292.

SANTAMARÍA, J. A. “Comentario al artículo 23.1, en F Garrido Falla *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, pág. 444.

SANTOLAYA MACHETTI, P. y DÍAZ CREGO, M., “El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pág. 16.

SANTOLAYA MACHETTI, P., y REVENGA SÁNCHEZ, M. “Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 15.

SARMIENTO MÉNDEZ, X. A., “Artículo 23 CE: El Derecho de Participación”, en VILLANUEVA TURNES, A. (coord.), *Derechos fundamentales. Aspectos básicos y actuales*. Andavira editora, A Coruña, 2017, págs. 361-388.

SOLANES CORELLA, A. “La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate”, *Revista Derechos y Libertades*, época II, Enero 2008, ISSN 1133- 0937, págs. 67 – 95.

VACCARO ALEXANDER, Y. C., “Reconocimiento de la titularidad y el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los residentes latinoamericanos en España. El derecho al sufragio en elecciones locales”, *Revista Uned Derecho*, nº 14, 2014, Madrid, págs. 687 – 715.

VEREDAS MUÑOZ, S., “Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política”, *Revista Internacional de Sociología*, nº 36, septiembre – diciembre 2003, págs. 207 – 225.

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983, de 4 de febrero (ECLI:ES:TC:1983:5).

Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1983, de 21 de febrero (ECLI:ES:TC:1983:10).

Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1983, de 16 de mayo (ECLI:ES:TC:1983:38).

Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1984, de 20 de febrero (ECLI:ES:TC:1984:23).

Sentencia del Tribunal Constitucional 51/1984, de 25 de abril (ECLI:ES:TC:1984:51).

Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre (ECLI:ES:TC:1984:107).

Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1985, de 11 de abril (ECLI:ES:TC:1985:53).

Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1986, de 23 de abril (ECLI:ES:TC:1986:50).

Sentencia del Tribunal Constitucional 63/1987, de 20 de mayo (ECLI:ES:TC:1987:63).

Sentencia del Tribunal Constitucional 84/1987, de 29 de mayo (ECLI:ES:TC:1987:84).

Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1989, de 2 de febrero (ECLI:ES:TC:1989:24).

Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1989, de 20 de abril (ECLI:ES:TC:1989:71).

Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1990, de 19 de febrero (ECLI:ES:TC:1990:25).

Sentencia del Tribunal Constitucional 94/1993, de 22 de marzo (ECLI:ES:TC:1993:94).

Sentencia del Tribunal Constitucional 363/1993, de 13 de diciembre (ECLI:ES:TC:1993:363).

Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1994, de 14 de marzo (ECLI:ES:TC:1994:76).

Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio (ECLI:ES:TC:1995:119).

Sentencia del Tribunal Constitucional 136/1999, de 20 de julio (ECLI:ES:TC:1999:136).

Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2000, de 27 de marzo (ECLI:ES:TC:2000:83).

Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre (ECLI:ES:TC:2007:236).

Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2015, de 16 de febrero (ECLI:ES:TC:2015:19).

LEGISLACIÓN

Declaración Universal de los Derechos Humanos (Resolución 217 A (III) de Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948).

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Resolución 2200 A (XXI) de Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966).

Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son nacionales del país en que viven (Resolución de Naciones Unidas 40/144 de 13 de diciembre de 1985).

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del Consejo de Europa, de 4 de noviembre de 1950.

Convenio Europeo sobre la Participación de los extranjeros en la vida pública local, del Consejo Europeo, de 5 de febrero de 1992.

Recomendación nº (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local.

Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Directiva 94/80/CE, 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.

Constitución Española de 1978.

Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España.

Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Ley 4/2001, de 4 de julio, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamiento de Castilla y León.

Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil.

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.

Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo

Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Orden EHA 2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales con Acuerdos para las elecciones municipales.

Resolución de 7 de septiembre de 2010, de la Oficina del Censo Electoral, por la que se establecen los procedimientos y se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción en el censo electoral para las elecciones municipales de los ciudadanos nacionales de países de la Unión Europea.

OTRAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.- FUENTE PÁGINAS WEB

APARICIO GÓMEZ R y TORNOS CUBILLO A. “Las asociaciones de inmigrantes en España. Una visión de conjunto”, pág. 25. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/Las_asociaciones_de_inmigrantes_en_Espana_Una_vision_de_conjunto.pdf.

CANOSA USERA, R., “Sinopsis artículo 23”, 2013; <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2>

DEL VALLE, T. “Asociacionismo y redes de mujeres ¿espacios puente para el cambio?” <https://docplayer.es/71192937-Asociacionismo-y-redes-de-mujeres-espacios-puente.html>.

GÁLVEZ MUÑOZ, L. “Sinopsis artículo 13”, 2011; <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=13&tipo=2>.

RECOLONS ARQUER, L., “Migraciones y contexto sociodemográfico”, en *Inmigración y crisis en España*, Fundación Migra Studium, págs. 5 – 31. https://www.migrastudium.org/sites/default/files/lr_mp_xa_cast_07042015-1429539344.pdf.

Estadística Eurostat 2016, residentes no comunitarios. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/inex.php/Migration_and_migrant_population_statistics/es#Poblaci.C3.B3n_migrante.

Estadística Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2017, Extranjeros con tarjeta de residencia en vigor. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/com_certificado/201712/Residentes_Principales_Resultados_31122017.pdf.

Nota de prensa de 27 de octubre de 2014 del INE, sobre comunicaciones enviadas para manifestar la intención de voto. <http://www.ine.es/prensa/np869.pdf>.

Número de electores residentes inscritos en el CERE para las elecciones locales de 2015. <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t44/p06/a2015/10/&file=0310.px>.

Base de datos de Alcaldes y Concejales. Elecciones 2015. http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_SIL-/alcaldes_2015.html.

Informe del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la Recomendación nº (2001) 19. http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/recomendacion.pdf.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2012 sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0099:FIN:ES:PDF>.

Comunicación de la Comisión Europea de noviembre de 2000 COM (2000) 757 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0757&from=EN>.

Discurso anual sobre el estado de la Unión, septiembre de 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3187_es.htm.

Dictamen del Consejo de Estado 53825 de 30 de noviembre de 1989 sobre el Acuerdo Entre España y Dinamarca reconociendo el derecho a votar en elecciones municipales.

Informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009, sobre Propuestas de Modificación del régimen electoral general.

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007 - 2010. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECID_EF180407.pdf.

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011- 2014. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECID-2011-2014.pdf.

Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. <https://oidp.net/es/about.php>.

Fundación Parlaméricas. <http://www.parlamericas.org/es/default.aspx>.

Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, de 15 de septiembre de 2012.
<http://www.openingparliament.org/declaration/>.

Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto, noviembre de 2015.
<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Internacionales.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/Internacionales.nsf/3E684C3FCDF6B2A506257F3A00752DFD/Adjuntos/Parlamento%20Abierto%20experiencia%20de%20Parlamericas.pdf>