

# LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS INMIGRANTES: CUESTIONES PARA EL DEBATE\*

## THE POLITICAL PARTICIPATION OF THE IMMINGRANTS: QUESTIONS FOR THE DEBATE

ÁNGELES SOLANES CORELLA  
Universitat de València

Fecha de recepción: 9-3-07  
Fecha de aceptación: 19-4-07

**Resumen:** *En el debate acerca del acceso a la ciudadanía de las personas inmigrantes, en cuanto clave jurídico-política de plena pertenencia a una comunidad, la cuestión de la participación política parece ser el gran caballo de batalla. En el caso español, la cláusula constitucional que vincula el derecho de sufragio al criterio de la reciprocidad, limita hasta prácticamente anular la posibilidad del reconocimiento de dicho derecho a los inmigrantes. Sin embargo, varias interpretaciones al respecto son posibles para intentar activar la participación política de estas personas, comenzando por las elecciones municipales. Sin duda, los obstáculos a salvar no son fáciles y exigen no renunciar a la posibilidad de reforma constitucional. Se trata, en definitiva, de conseguir la necesaria coincidencia entre sociedad civil y política que todo Estado Social y Democrático de Derecho requiere.*

**Abstract:** *The question of political participation seems to be the sticking point in the debate about the access of immigrants to citizenship, as it is a legal and political key of whole membership to the community. In Spain, the constitutional clause that links the right of suffrage to the criterion of reciprocity, sets limits to the point that it practically impedes the possibility of the acknowledgement of this right to immigrants. However, there are several possible interpretations with this respect that may try to activate the political participation of these persons, beginning with municipal elections. There is no doubt that the obstacles that have to be crossed are not easy and demand us not to renounce to the possibility of constitutional reform. In short, the necessary coincidence between civil and political society that every democratic and welfare State requires must be attained.*

---

\* Este trabajo se inscribe dentro del proyecto *Derechos e Integración política y social de los inmigrantes* (SEJ2005-07897-C02-01) financiado por el MEC.

**Palabras clave:** democracia, participación política, inmigrantes, principio de igualdad, voto municipal  
**Keywords:** democracy, political participation, immigrants, principle of equality, municipal vote

## 1. INTRODUCCIÓN: LA RELACIÓN ENTRE ESTADO, DEMOCRACIA Y FLUJOS MIGRATORIOS

El concepto moderno de ciudadanía democrática, como forma por excelencia de pertenencia político-jurídica a un Estado, nace marcado por diversas limitaciones, entre ellas, de modo claro, las que afectan al extranjero. La propia dicotomía ciudadano-extranjero se ubica en la base que sustenta el Estado-nación en su modelo más clásico. Así en las democracias modernas para que un conjunto de “ciudadanos” pueda regular democráticamente su vida en común, influyendo con medios políticos en sus condiciones de vida, han de cumplirse, al menos, cuatro parámetros<sup>1</sup>:

1. Debe existir un aparato político capaz de actuar, para imponer las decisiones colectivamente vinculantes.

2. Tiene que haber un sujeto de la autodeterminación y la autoinfluencia claramente delimitado, al que se le atribuyan dichas decisiones colectivamente vinculantes (tradicionalmente el ciudadano).

3. Es necesaria una ciudadanía que pueda movilizarse a favor de una participación en la formación política de opinión y la voluntad orientada al bien común.

4. Es imprescindible un entorno económico y social en el que pueda actuar la administración democrática.

En efecto, la democracia en el Estado-nación se adecua a una forma moderna de un Estado territorial, nacional y social, con una administración efectiva. En este caso, para que los “ciudadanos” puedan gobernarse bajo el modelo del Estado constitucional democrático, teóricamente, debemos estar ante una comunidad que desde la perspectiva político-cultural esté suficientemente integrada, y desde el punto de vista espacial, social, económico y militar sea autónoma, independiente de influencias externas. Con estos parámetros la tradición histórica occidental se ha ocupado de identificar progresivamente la categoría de ciudadanía con la de nacionalidad, vinculándolas al pleno de disfrute de derechos, incluidos los políticos, y estableciendo la pauta diferencia respecto al otro, al extranjero.

<sup>1</sup> J. HABERMAS, *Tiempo de transiciones*, trad. A. Serrano, Trotta, Madrid, 2004, p. 94.



Desde esta perspectiva se han consagrado tesis decimonónicas como la de Schmitt, que acudiendo al criterio de amigo-enemigo como distinción específica del concepto de lo político, mantiene que la propia diferenciación entre nacionales y extranjeros es el elemento constitutivo de la política. Por ello, para dicho autor, los derechos de participación política no pueden reconocerse a los extranjeros “porque entonces cesaría la unidad y comunidad política y desaparecería el supuesto esencial de la existencia política, la posibilidad de distinción entre amigos y enemigos”<sup>2</sup>.

En comunidades plurales como las actuales estas premisas son más que cuestionables. No puede negarse que uno de los mayores impactos de los flujos migratorios, es que en apenas unas generaciones han socavado los antiguos mitos de la unicidad nacional y la homogeneidad, es decir, han obligado a abandonar la idea de que el Estado-nación es homogéneo y monocultural, evidenciando la regla de desigualdad y exclusión sobre la que éste tipo de Estado se asienta<sup>3</sup>.

Se pone, así, en tela de juicio, la propia noción de ciudadanía, en sus diversas definiciones, que convergen en la idea de un estatuto de completa e igual pertenencia a una comunidad política con autogobierno que conlleva derechos y obligaciones, y que tradicionalmente se ha identificado con la nacionalidad<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Vid. C. SCHMITT, 1928: *Teoría de la Constitución*, trad. F. Ayala, Alianza, Madrid, 1982, en concreto 14.III.5, p. 174. Cfr. S. MEZZADRA, *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Traficantes de sueños, Madrid, 2005, pp. 64-71.

<sup>3</sup> S. CASTLES, “Globalización e inmigración”, en G. AUBARELL y R. ZAPATA, (eds.), *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2004, pp. 33-56, en concreto p. 46.

<sup>4</sup> Cfr. Esta idea aparece tanto en la definición dada por Marshall, como en propuestas más recientes que tienen en cuenta los contextos migratorios como la de Castles, Davidson o Bauböck, entre otros, T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London, 1992 (hay traducción al castellano *Ciudadanía y Clase social*, Alianza, Madrid, 1998); R. BAUBÖCK, “Como transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales”, G. AUBARELL y R. ZAPATA, (eds.), *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, op. cit., pp. 177-218; S. CASTELS and A. DAVIDSON, *Citizenship and Immigration*, MacMillan, London, 2000. Cfr. J. DE LUCAS, “Acerca del debate sobre inmigración y ciudadanía. Políticas de inmigración, ciudadanía y derechos de los inmigrantes en la Unión Europea”, *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 33, 2003, pp. 75-112 y *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Icaria. Antrazyt, Barcelona, 2003, pp. 107 y ss.



En sociedades cambiantes marcadas por constantes movimientos de personas, básicamente en su dimensión migratoria, no es fácil mantener esta categoría jurídico política como exclusiva de los ciudadanos y excluyente de los extranjeros. Es por ello que la inmigración constituye un importante reto para las actuales democracias que se ven abocadas a cuestionar esas “jaula de hierro” que la ciudadanía supone<sup>5</sup>.

En el contexto de estas sociedades pretendidamente homogéneas se evidencian importantes deficiencias en las exigencias democráticas de legitimación, en un doble nivel. En el ámbito externo, en la dimensión internacional, encontramos carencias en la legitimación, cuando el Estado firma acuerdos y tratados con otros países y pasa a formar parte de organizaciones transnacionales en las que las decisiones políticas ya no se someten a una formación democrática de la opinión y a la voluntad propias del ente nacional. En el ámbito interno, del propio Estado, las deficiencias de legitimidad democrática se manifiestan cuando el conjunto de participantes en las decisiones públicas no coincide con el de los afectados por éstas. Es decir, cuando la población de hecho se disocia de la de derecho, cuestionando derechos fundamentales<sup>6</sup>. Es precisamente en esta dimensión en la que adquiere una especial importancia el intentar perpetuar una ciudadanía exclusiva, vinculada a la nacionalidad, por medio de la limitación de derechos<sup>7</sup>.

La ciudadanía no supone por tanto sólo un mera pertenencia a la organización que es el Estado, sino que además establece el estatuto jurídico, en cuanto a su contenido, fijando los derechos y deberes de los ciudadanos. Entre ellos, como recuerda Habermas<sup>8</sup>, incluye, los derechos democráticos de los que los sujetos pueden valerse para, de forma reflexiva, cambiar su situación, posición, o condición jurídica material, entre ellos los derechos de participación pública y, en concreto, los políticos. Si a determinados individuos se les niegan esos derechos, se limita su capacidad de asegurarse un trato igual y de influir sobre la toma de decisiones, cerrando así el círculo de la exclusión.

---

<sup>5</sup> J. DE LUCAS, “Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes”, G. AUBARELL y R. ZAPATA, (eds.), *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, op. cit, pp. 215-236.

<sup>6</sup> Cfr. J. ANSUÁTEGUI, “Las definiciones de Estado de Derecho y los derechos fundamentales”, *Sistema*, núm. 158, 2000, pp. 91-114.

<sup>7</sup> Cfr. S. MEZZADRA, *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, op. cit., pp. 93-118.

<sup>8</sup> J. HABERMAS, *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2000, en concreto p. 626.



A pesar de estas contradicciones que sustentan el concepto mismo de ciudadanía, los actuales ordenamientos jurídicos estatales siguen situándola en su punto neurálgico. Así ocurre en el caso de España, donde, con el progresivo incremento de los movimientos de personas, el debate sobre la redefinición de la ciudadanía y, dentro del mismo, la extensión de los derechos políticos a los extranjeros extracomunitarios, resulta inaplazable. En caso contrario, no parece factible una política de integración con y de los inmigrantes, que favorezca la cohesión social y refuerce el sistema democrático<sup>9</sup>.

Con la finalidad de evidenciar la especial significación de los derechos de participación política, en general y en particular en el caso de los inmigrantes, y contrastar las diversas fórmulas que, con o sin reforma constitucional, son viables en nuestro ordenamiento jurídico, me ocuparé de tres cuestiones. En primer lugar, me detendré en los parámetros constitucionales que son utilizados para negar o condicionar la participación política de los extranjeros. Dichos parámetros, se conectarán, en segundo lugar, con un el principio constitucional de igualdad cuya interpretación acota los márgenes de definición de este tipo de derechos. Así llegaremos a la tercera cuestión, relativa a las posibles alternativas, a partir de la actual redacción constitucional, para configurar un estatuto jurídico pleno, incluyendo los derechos de participación política, del extranjero extracomunitario en España.

## 2. SOBRE LA RELEVANCIA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SU NEGACIÓN AL EXTRANJERO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

España, como otros países del entorno europeo, vivió su momento constituyente ajeno a la llegada de inmigrantes y pensando, en todo caso, más en los españoles en el extranjero que en los nacionales de otros Estados que pudieran llegar a su territorio<sup>10</sup>. En este contexto, parecía “razonable” el doble nivel de participación política que veremos que se contempla para los ex-

<sup>9</sup> Cfr. R. DE ASÍS, “La participación política de los inmigrantes: hacia una generalización de los derechos”, en R. RUIZ; J. ANSUÁTEGUI; J.A. LOPEZ; J.A. DEL REAL, *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 199-218.

<sup>10</sup> Vid. R. RUBIO, “La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales”, *Extranjería e Inmigración, Actas de las IX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 11-51 y cfr. de la misma autora *Immigration as Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge University Press, 2000.

tranjeros, negando su participación en los ámbitos autonómico y estatal, pensando que en unos casos, como por ejemplo el de los extranjeros sudamericanos, se podía acceder a la nacionalidad de forma más o menos flexible por la vía de la residencia<sup>11</sup>, mientras que en otros se firmarían acuerdos bilaterales, como de hecho ocurrió antes incluso de que en 1992 se estableciera el derecho al voto para los residentes comunitarios<sup>12</sup>.

Es evidente, por tanto, que cuando desde la Constitución española abordamos la cuestión de la participación política de los extranjeros, nos situamos en una desigualdad jurídica como punto de partida desde la que plantear un debate. Para ello, además, conviene precisar que dentro de la noción genérica de participación política en el marco constitucional del ordenamiento jurídico español, nos referimos, básicamente, a tres categorías de derechos: los derechos de participación directa, el derecho de sufragio activo y el de sufragio pasivo.

Por lo que se refiere a la primera de las categorías, la Constitución concreta distintas formas de lo que podría considerarse una democracia directa, tales como la iniciativa legislativa popular y el referéndum, si bien opta claramente por privilegiar la representativa<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Sobre el acceso a la nacionalidad española en el caso de las segundas generaciones, me parece especialmente interesante el estudio de A. ÁLVAREZ, *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España. Regulación legal e interpretación jurisprudencial sobre un análisis de datos estadísticos de los nacidos en territorio español durante el período 1996-2002*, MTAS, OPI, Madrid, 2006.

<sup>12</sup> Cfr. M.F. MASSÓ, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado Nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Colex, Madrid, 1997; y E. SAGARRA, *Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España*, Bosch, Barcelona, 1991.

<sup>13</sup> Como señala Ruiz Miguel artículos como el 87.3 y el 166 de la Constitución se encargan de desarrollar la iniciativa legislativa popular, si bien es significativo de la operatividad de este mecanismo el dato que proporciona Pisarello, quien recuerda que en veinticinco años de vigencia constitucional se ha planteado diecinueve intentos de iniciativa de los cuales un porcentaje muy limitado, tan sólo cuatro, han llegado al trámite de la toma en consideración, siendo además rechazados y sólo uno convertido, finalmente, en ley. Por lo que se refiere al caso del referéndum, la Constitución lo regula en el artículo 92, si bien debe tenerse en cuenta otros preceptos como el 149.1.32<sup>a</sup>, 151, 152, 167 y 168. Vid. A. RUIZ MIGUEL, "Los derechos de participación política", J. BETEGÓN, J.R. DE PÁRAMO, F.J. LAPORTA y L. PRIETO, (coords.), *Constitución y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 723-747, en concreto pp. 723-724; en G. PISARELLO, "Constitución y gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad", en J. R. CAPELLA, (comp.), *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta, Madrid, 2003, pp. 129-149, en concreto pp. 139-146; y A. E. PÉREZ LUÑO, "Soberanía popular y Estado de Derecho", en F. J. LAPORTA (ed.), *Constitución: problemas filosóficos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 45-74.

El sufragio activo, se concreta en el artículo 23.1 CE, que reconoce la posibilidad de “los ciudadanos” de participar en los asuntos públicos mediante elecciones libres y periódicas de representantes, acudiendo a la fórmula del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, como se desprende de otros preceptos constitucionales como el 68.1, 69. 2 y 140. Por su parte, el sufragio pasivo, recogido en el artículo 23.2 CE, incorpora además el acceso a las funciones y los cargos públicos, siendo completado por el artículo 103.3 CE, pero sin salvar su vinculación con la ciudadanía. Precisamente en consonancia con esta limitación que recoge el artículo 23 CE en su conjunto, el 13.2 CE, como veremos, reserva para “los españoles” la titularidad de los derechos del 23 CE salvo lo que se establezca atendiendo a criterios de reciprocidad, por tratado o ley, y exclusivamente para las elecciones municipales.

Nuestra Constitución asume, por tanto, la identificación entre ciudadanos y nacionales en el reconocimiento de derechos de participación política a la que antes nos referíamos, frente a los extranjeros que tienen un estatuto jurídico limitado. En esta perspectiva, la ciudadanía se equipara a la nacionalidad, es decir, a la afiliación de personas al Estado en cuanto comunidad política, y por supuesto, a la relación legal entre ambos.

Los motivos esgrimidos para justificar esta suerte de diferenciación legalmente construida y perpetuada, son muchos y variados, pero pueden sintetizarse en tres aspectos relevantes:

a) La nacionalidad se entiende que es el cauce adecuado para acceder a los derechos políticos, como punto de diferenciación respecto de quienes no pertenecen al Estado en cuanto comunidad política.

b) La participación política de la persona extranjera se concibe como un ataque a la soberanía nacional. En la relación clásica entre soberanía, pueblo, nacionalidad y ciudadanía, se entiende que la soberanía reside en el pueblo integrado por los nacionales, identificados con los ciudadanos, a quienes corresponde el disfrute de dicha soberanía mediante el reconocimiento, ejercicio y garantía de los derechos de participación política. La soberanía nacional es utilizada como argumento que legitima la exclusión de los extranjeros vetando su participación pública.

c) El reconocimiento de estos derechos a la población extranjera supondría una ruptura de la identidad nacional y del patriotismo, constituyendo un ataque al Estado<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Son sumamente interesantes, para contrastarlas con estos argumentos, las dos interpretaciones enfrentadas en la filosofía del derecho a propósito de la noción de ciudadanía activa,



Frente a éstos, otros argumentos aconsejan la extensión de los derechos de participación política a las personas inmigrantes. En un momento de profundos cambios en las sociedades modernas, acelerados no sólo pero especialmente por los movimientos migratorios, mantener la idea de homogeneidad y unidad básicas en las nociones clásicas de nacionalidad y ciudadanía trasladándolas a su dimensión jurídica es casi imposible, salvo que se sacrifique claramente la posibilidad de integración y cohesión social. Más bien al contrario, la necesidad de aprovechar las nuevas realidades multiculturales, o si se prefiere, interculturales, invita a las modernas democracias actuales a superar la estricta diferenciación entre nacional/ciudadano y extranjero. Para ello es vital el reconocimiento de derechos políticos a los extranjeros, puesto que, una política de integración seria, eficaz y funcional, tiene que partir de la premisa de que la equiparación de derechos es una condición previa, no posterior y graciable<sup>15</sup>.

En este sentido, distintas propuestas doctrinales apuestan por una soberanía del Estado no nacional y de la Constitución, concibiendo el Estado desde un ideal de impersonalidad y objetividad de tal forma que gobernantes y gobernados, nacionales o extranjeros, quedan sometidos al orden legal,

---

que recoge Habermas, recogiendo los planteamientos de Taylor. Es decir, la concepción que se centra en los derechos individuales y el trato igual, frente a la que define la participación en el autogobierno como la esencia de la libertad, como parte de lo que necesariamente se debe asegurar. J. HABERMAS, *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, op. cit., p. 626.

<sup>15</sup> Vid. J. DE LUCAS, "El objetivo de la integración en las políticas de inmigración", en VV. AA. *Inmigración y Derecho*, Consejo General del Poder Judicial, Estudios de Derecho Judicial, Madrid, 2003, pp. 129-141; J. GARCÍA AÑÓN, "Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas". G. AUBARELL, (dir.), *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Icaria. Antrazyt, Barcelona, 2003, pp. 349-392 y "Políticas migratorias en la Unión Europea", en Programa Andino de Derechos Humanos (ed.), *Globalización, Migración y derechos humanos*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2004, pp. 61-82. Me parecen en este sentido especialmente relevantes las conexiones que se han establecido desde la Unión entre extensión (progresiva) de derechos y políticas de integración. Cfr, entre otros, COM (2004) 811, Libro Verde relativo al planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica, adoptado por la Comisión Europea el 11 de enero de 2005 y Dictamen del Comité de Regiones sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: primer informe anual sobre migración e integración" (2005/C 231/05), Diario Oficial de la Unión Europea, 20 de septiembre de 2005.

a la obediencia al Derecho<sup>16</sup>. Habermas, entre otros, afirma que el Estado nacional sólo funda de forma transitoria la estrecha conexión entre el *ethnos* y el *demos*, de tal forma que la ciudadanía, desde su perspectiva conceptual, puede concebirse como independiente de la identidad nacional. Esto es así, porque la noción de ciudadanía se desarrolla tomando como referencia el concepto rousseauniano de autodeterminación. Si inicialmente la soberanía popular se había concebido como una forma de limitar la soberanía del príncipe, autores como Rousseau o Kant entienden que ésta conlleva la transformación del poder político en *autolegislación*. Aparece así el modelo abstracto del contrato social que constituye un poder político cuya legitimidad está sometida a la ejecución de esa autolegislación democrática<sup>17</sup>.

De hecho, la última década ya ha puesto en evidencia hasta qué punto la tradicional división basada en la ciudadanía excluyente, que discrimina al extranjero, es cada vez más difusa. Así por ejemplo, la incorporación de España al ámbito de la Unión Europea, como veremos, ha supuesto la “redefinición” de la tradicional noción de extranjero, también en términos de derechos de participación política, para extraer de la misma a los comunitarios y configurarles un *tercium genus*<sup>18</sup>, a caballo entre los ciudadanos nacionales y los extranjeros extracomunitarios, que se vincula a la idea de ciudadanía europea<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Vid. J. RODRIGUEZ-DRINCOURT, *Los derechos políticos de los extranjeros*, Civitas, Madrid, 1997; “La nacionalización como vía de integración de los inmigrantes”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 103, 1999, pp. 171-185; y junto a E. ARNALDO, “Una revisión crítica del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales ante la primera aplicación en España”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 45, 1999, pp. 185-212.

<sup>17</sup> J. HABERMAS, *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, op. cit., pp. 623-624.

<sup>18</sup> En cuanto a su régimen específico vid. R.D. 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2007.

<sup>19</sup> Sobre esta cuestión existe una abundante bibliografía, como referencia meramente inicial, vid., C. BRU PURÓN, *La ciudadanía europea*, Sistema, Madrid, 1994; C. WHITOL DE WENDEN, *La ciudadanía europea*, Bellaterra, Barcelona, 1999; E. BALIBAR, *Nosotros ¿ciudadanos de Europa? Las fronteras, el estado, el pueblo*, Tecnos, Madrid, 2003; M. MARTINIELLO, *La Europa de las migraciones. Por una política proactiva de la inmigración*, Bellaterra, Barcelona, 2003; J. M. MARTINEZ DE PISÓN y J. GIRÓ MIRANDA (eds.), *Inmigración y ciudadanía: perspectivas sociojurídicas*, Servicio de publicaciones, Universidad de la Rioja, Logroño, 2003; J. DE LUCAS y L. DÍEZ, *La integración de los inmigrantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. Es obvio que desde la Unión se fomenta y contribuye a mantener este

Por ello cuando hablamos de derechos de participación política, desde el marco constitucional, no podemos agruparlos bajo el sujeto titular “extranjero”. En esta terminología general, quedarían agrupados tanto los nacionales de los Estados miembros de la Unión, cuanto los nacionales de terceros Estados. Aunque en ambos casos nos encontremos ante extranjeros residentes, existen un régimen diferencial en el ámbito de los derechos, muy significativo en el caso de los extracomunitarios, aunque también con alguna excepción, como veremos al referirnos al caso de Noruega.

Sin profundizar en las implicaciones de la diferenciación entre ciudadano, extranjero e inmigrante, conviene al menos precisar que a efectos del análisis de los derechos de participación política nuestro objeto de interés se centra en los extranjeros extracomunitarios, que son lo sujetos que tienen totalmente vetados estos derechos.

Por ello, nuestro campo de análisis se centrará, desde las pautas constitucionales, en la regulación establecida en la ley de derechos y libertades de los extranjeros en España<sup>20</sup>, que constituye el punto básico de la configuración del estatuto jurídico de dichas personas en España. Como la propia norma indica, su criterio interpretativo es el principio de igualdad, así lo señala en el artículo 3.1, si bien previamente ya ha establecido un restringido, y por tanto diferencial, ámbito de aplicación que excluye del campo de acción de la ley a los nacionales españoles, los comunitarios o a los que les sea de aplicación el régimen comunitario, salvo que les resulte más favorable. Por tanto, los derechos que la norma configura se predicarán básicamente de un tipo de extranjero: el de origen extracomunitario, cuya movilidad viene marcada por condiciones de carácter económico o laboral. A estos nos referimos al utilizar la expresión genérica *persona inmi-*

---

estatuto jurídico diferenciado en el ámbito de los derechos, así por ejemplo, entre las más recientes previsiones vid. COM (2006) 712 final, Libro verde. La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países, de 28 de noviembre de 2006, presentado por la Comisión DOC 30, 10 de febrero de 2007; o el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “la ciudadanía europea y los modos de hacerla a la vez visible y efectiva”, DOC 318, de 23 de diciembre de 2006.

<sup>20</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y reformada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (conocida comúnmente como ley de extranjería, en adelante LODYLE); desarrollada por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprueba su reglamento y que ha sido modificado, en su artículo 13, por el Real Decreto 1019/2006, de 8 de septiembre (BOE de 23 de septiembre de 2006).

grante<sup>21</sup>, para abordar el análisis de su estatuto jurídico a nivel de participación política.

### 3. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IGUALDAD: PROYECCIÓN EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN ESPAÑA

El punto de partida en la configuración del estatuto jurídico del extranjero en España, lo constituyen básicamente, desde el régimen constitucional, los artículos 10.2 y 13.1 CE, que se relacionan a su vez, con el artículo 14 CE. Al amparo de los mencionados preceptos, las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución establece se interpretarán atendiendo a lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, teniendo en cuenta que los extranjeros en España gozarán de las libertades públicas que se garantizan en el Título I “en los términos que establezcan los tratados y la ley”. Esta posibilidad de configuración legal de buena parte de los derechos y libertades de los extranjeros, constituye el elemento de mayor limitación en la aplicación del principio de igualdad<sup>22</sup>.

En efecto, la jurisprudencia constitucional, ha señalado que el principio de igualdad no supone una igual atribución para españoles y extranjeros de los derechos y libertades recogidos en el Título I de la Constitución<sup>23</sup>. En este

---

<sup>21</sup> En realidad son sujetos que el ordenamiento jurídico sigue regulando dentro del modelo de trabajador invitado. Es decir, no me refiero a la terminología de “inmigrante” empleada, por ejemplo, por Kymlicka para quien tal denominación hace referencia a “aquellas personas que llegan en el período de vigencia de una política de inmigración que les da el derecho a convertirse en ciudadanos tras un período de tiempo relativamente corto”, porque en el caso de España los extranjeros extracomunitarios a los que se aplica la política de inmigración no se encuentran en este caso, sino que en el esquema del autor canadiense responderían más bien a la categoría de “trabajadores invitados”, W. KYMLICKA, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, Barcelona, 2003, pp. 186 y ss.

<sup>22</sup> Vid. C. VIDAL FUEYO, “La nueva ley de extranjería a la luz del texto constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 21, núm. 62, 2001, pp. 179-218 y *Constitución y extranjería: los derechos fundamentales de los extranjeros en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

<sup>23</sup> Cfr. E. AJA, “Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes”, en VV. AA., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. I, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 439-456.



punto dos sentencias constituyen un referente indiscutible la STC 107/1984, de 23 de noviembre, y 115/1987, de 7 de julio, reiteradas posteriormente. Desde la primera de dichas sentencias se optó por construir lo que podríamos considerar una clasificación tripartita de los derechos, en virtud de las cual éstos pueden desglosarse en los siguientes grupos<sup>24</sup>:

1. En primer lugar, aquellos derechos que por estar unidos a la dignidad de la persona deben reconocerse tanto a los nacionales como a los extranjeros. Entre ellos, por ejemplo, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad individual, a la libertad ideológica, o a la tutela judicial efectiva.

2. En segundo lugar, aquellos derechos que responden al mandato constitucional de la configuración legal. Es decir, derechos que sin dejar de ser constitucionales admiten diferenciaciones normativamente establecidas, respecto a los nacionales, en su reconocimiento a los extranjeros. Entre estos, como el propio Tribunal Constitucional ha señalado, derechos como los de asociación, sindicación y huelga.

3. Por último, aquellos derechos privativos de los nacionales, cuyo reconocimiento y garantía está vetado para los extranjeros. En este grupo se ubica, por antonomasia, el derecho de sufragio (aunque como veremos no en toda su dimensión, ni para los extranjeros en su conjunto, sino especialmente para las personas inmigrantes).

Uno de los principales inconvenientes de la aplicación práctica de esta teoría tripartita de los derechos, es que de la Constitución no puede extraerse directamente el catálogo a incluir en cada uno de los grupos, sino que debe desprenderse de la interpretación sistemática y progresiva que se haga acudiendo por ejemplo, como hemos señalado, a la jurisprudencia constitucional.

Esta clasificación debería considerarse superada desde una doble perspectiva. En primer lugar, porque, como ha señalado críticamente la doctrina, además de ser discutible, resulta difícil determinar *a priori* qué derechos están ligados inherentemente a la dignidad humana y qué derechos escaparían a la misma, especialmente si recordamos que el propio Tribunal Constitucional ha afirmado que la dignidad de las personas resulta de la efectiva realización de todos los derechos. Además, la clasificación es incoherente

<sup>24</sup> Cfr., entre otras, STC 107/1984, de 23 de noviembre, 115/1987, de 7 de julio; 99/1985, de 30 de septiembre; 94/1993, de 22 de marzo; 116/1993, de 29 de marzo; 242/1994, de 20 de julio; 95/2003, de 22 de mayo; 72/2005, de 4 de abril.



con la tesis de la indivisibilidad de los derechos fundamentales, mantenida por buena parte de la doctrina y la jurisprudencia actuales. Los derechos fundamentales no pueden separarse por grupos, graduando su reconocimiento y garantía, sin que el conjunto de los mismos quede afectado<sup>25</sup>.

En segundo lugar, no puede obviarse que la mencionada clasificación tripartita responde a una percepción del fenómeno migratorio que nada tiene que ver con la situación que España atraviesa en la actualidad<sup>26</sup>.

En todo caso, la jurisprudencia constitucional también se ha encargado de aclarar que el artículo 13.1 de la Constitución extiende a los extranjeros en España los derechos previstos para los españoles puesto que “buena parte de los demás-derecho a la vida, libertad religiosa, libertad personal, tutela judicial, etc.- corresponden a aquellos (es decir, a los extranjeros) sin necesidad de la extensión que opera el artículo 13.1 CE, es decir, sin necesidad de tratado o ley que lo establezca”<sup>27</sup>.

Incluso admitiendo que en determinados casos estamos antes derechos de configuración legal, ello no significa reconocer al legislador una capacidad absoluta de configuración del derecho en cuestión. En efecto, el hecho

---

<sup>25</sup> La tesis de la indivisibilidad de los derechos pone en cuestión la imagen de una categoría de derechos sin coste, que se concretarían en obligaciones negativas para el Estado (los derechos civiles y políticos) frente a otros (los derechos sociales) que se traducen en obligaciones positivas para el Estado y suponen un coste presupuestario, imagen que ha legitimado a) la idea de la primacía cronológica y axiológica de los primeros frente a los segundos y b) la tesis de que la diferencia estructural entre ambas categorías de derechos posibilita la instrumentación de mecanismos de protección más sólidos para los primeros y más endeble para los segundos. Tanto la dogmática constitucional y comparada como la teoría del derecho han mostrado la debilidad teórica de esta visión en el plano estructural (la adecuada tutela de todos los derechos comporta obligaciones negativas y positivas para los poderes públicos) y axiológico (todos los derechos, civiles, políticos y sociales, son inherentes a la dignidad humana). En el caso de los derechos políticos, no pueden concebirse únicamente como derechos “negativos”, dado que entre las condiciones para su ejercicio se encuentran prestaciones positivas (obligaciones “de hacer”) para el Estado (por ejemplo, financiar y mantener la infraestructura electoral, articular un sistema de registros públicos de asociaciones, etc.). Para una aproximación a la tesis de la indivisibilidad de los derechos desde distintas perspectivas, vid. pto. 5 de la Declaración de los Derechos Humanos de Viena, 1993; R. ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; AÑÓN, M.J. (ed.), *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; y V. ABRAMOVICH, y CH. COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

<sup>26</sup> Cfr. E. AJA y J. ARANGO, *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.

<sup>27</sup> Cfr. STC 72/2005, de 4 de abril, fundamento jurídico 5º.

de encontrarnos ante derechos fundamentales legalmente configurados no les hace perder su carácter de constitucionales. Por tanto, el legislador no puede obviar los mandatos constitucionales, es decir, no puede configurar libremente el derecho, ni atacar su contenido esencial<sup>28</sup>.

El doble respeto a los tratados internacionales y a las pautas constitucionales son, por tanto, un eje ineludible en la configuración legal de los derechos de los extranjeros en España. En efecto, para la concreción de esos derechos que deben considerarse vinculados a la dignidad humana y también para la delimitación del contenido esencial habrá que estar, además de a lo declarado en la jurisprudencia constitucional, a lo establecido en el estándar mínimo que contienen los Tratados internacionales, con la correspondiente jurisprudencia que de ellos surja, a menudo recogida también por nuestro Tribunal Constitucional<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Como señaló el Tribunal Constitucional en la sentencia 115/1987, en su fundamento jurídico 3º, “el artículo 13.1 de la Constitución reconoce al legislador la posibilidad de establecer condicionamientos adicionales al ejercicio de derechos fundamentales por parte de los extranjeros, pero para ello ha de respetar, en todo caso, las prescripciones constitucionales, pues no se puede interpretar aquel precepto permitiendo que el legislador configure libremente el contenido mismo del derecho, cuando éste ya haya venido reconocido por la Constitución directamente a los extranjeros, a los que es de aplicación también el mandato contenido en el artículo 22.4 de la Constitución. Una cosa es, en efecto, autorizar diferencias de tratamiento entre españoles y extranjeros, y otra es entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales”.

<sup>29</sup> Es verdad que puede atenderse a la estricta literalidad de preceptos como el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que reconoce a toda persona el derecho a participar en el gobierno de su país, así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país; o al artículo 25 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos de 1966, que alude a los ciudadanos como únicos titulares del derecho a participar en los asuntos públicos y en las elecciones del propio país; como argumento para justificar la limitación de los derechos políticos, en general, de los extranjeros en el ámbito nacional. Cfr. R. RUBIO, “La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales”, op. cit., pp 14-15. Sin embargo, también puede aludirse a esa misma dimensión internacional, como propone De Lucas, acudiendo a la interpretación de que de esos Tratados hacen los Tribunales u Organismos designados al efecto. Así de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al interpretar el Convenio Europeo, se desprende la posibilidad de extender a toda persona los derechos y libertades definidos en el Título I del Convenio, pudiendo establecerse limitaciones en el ejercicio de tales derechos si bien, como recuerda el mencionado autor, no excluyendo de su reconocimiento a un grupo de personas previamente definidas. La cuestión puede ir incluso más allá si se vinculan tales derechos con el criterio de dignidad humana. Vid. J. DE LUCAS, “Ciudadanía, extranjería y derechos”, en J. BETEGÓN, J.R. DE PÁRAMO, F.J. LAPORTA, y L. PRIETO (coord.), *Constitución y derechos fundamentales*, op. cit., pp. 379-407, en concreto pp. 384-385.



En el caso concreto que nos ocupa, el de la participación política de las personas inmigrantes, ya existe en el ámbito del derecho internacional un convenio, no ratificado por España, que establece el marco para el pleno reconocimiento de estos derechos en el ámbito municipal. Me refiero al Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local<sup>30</sup>, que se estructura en tres partes: 1) la primera reconoce diversos derechos de participación para los extranjeros, uniendo a la ratificación del convenio el reconocimiento de dichos derechos por los ordenamientos jurídicos nacionales; 2) la segunda establece la obligación de los Estados de proporcionar a los residentes extranjeros información sobre sus derechos y deberes respecto a la vida local, señalando algunas restricciones a los derechos que se consagran en la primera parte; 3) el último apartado recoge las cuestiones formales y procedimentales relativas a su firma, ratificación y vigencia.

En lo relativo a los derechos de participación, la primera parte del convenio resulta de especial interés, en concreto el capítulo tercero (C), de los tres que la integran:

1. El Capítulo A otorga a los extranjeros residentes los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación, incluyendo en este último el de fundar sindicatos o afiliarse a ellos y el de crear asociaciones locales para la ayuda mutua, conservando la identidad cultural y defensa de intereses comunes.

2. El Capítulo B, por su parte, obliga a los Estados a crear organizaciones consultivas o facilitar otras medidas institucionales para los colectivos locales que alcancen un número significativo de residentes, asegurando que éstos se relacionan con las organizaciones existentes y potenciando espacios de encuentro para la discusión de los problemas locales que afectan especialmente a dicho colectivos, promoviendo la integración en la vida de la comunidad. Los diferentes Estados se comprometen con la ratificación del convenio a que los representantes de los extranjeros residentes sean elegidos por sus colectividades o nombrados por las respectivas asociaciones.

3. En el Capítulo C, en su artículo 6 se señala que, considerando que la residencia de extranjeros en el territorio nacional será una característica

---

<sup>30</sup> Dicho Convenio se aprobó el 5 de febrero de 1992, en Estrasburgo y como recuerdan Rodríguez-Drincourt y Massó, viene a culminar un proceso iniciado veinte años antes. Vid. M. F. MASSÓ, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado Nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, op. cit., pp. 216 yss; y J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT, *Los derechos políticos de los extranjeros*, op. cit., pp. 268 yss.



permanente en las sociedades europeas; que los residentes extranjeros están, en el ámbito local, sometidos en general a los mismos deberes que los ciudadanos; conscientes de la participación activa de los residentes extranjeros en la vida y en el desarrollo próspero de la colectividad local, convencidos de la necesidad de mejorar su integración en la comunidad local, en particular mediante el incremento de las posibilidades de participación en los asuntos públicos locales; cada parte se compromete (aunque con reservas) a conceder el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente siempre que éste cumpla las mismas condiciones que se aplican a los nacionales y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones.

Aunque a priori pudiera interpretarse que ese compromiso de reconocer el derecho de voto activo y pasivo a los extranjeros se refiere únicamente a los nacionales miembros del Consejo de Europa, del tenor del Preámbulo de dicho Convenio puede desprenderse una interpretación extensiva que abarque a todo no nacional de un Estado en el que reside, puesto que, se alude “al carácter universal e indivisible de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales fundadas en la dignidad de todos los seres humanos”<sup>31</sup>.

En el caso de nuestro ordenamiento jurídico, en conexión con las jurisprudencia constitucional antes señalada, los derechos de participación en general, en su concreción legal en la LODYLE, se ubican a caballo entre el segundo y el tercer grupo de la mencionada clasificación tripartita. Si nos referimos a derechos de participación que pueden situarse dentro de la dimensión social, tales como el se reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga, estaremos, como hemos visto, ante derechos cuyas limitaciones legales son constitucionalmente admisibles siempre que no se vulnere el núcleo fundamental del derecho. En el caso de estos derechos, la regulación legal distingue entre su reconocimiento, a “todos los extranjeros”, y su ejercicio, “cuando obtenga autorización de estancia o residencia en España”, que como ha señalado una parte importante de la doctrina y evidencia el recurso de inconstitucionalidad pendiente, puede considerarse

---

<sup>31</sup> Cfr. M. A. PRESNO, “La participación política como forma de integración”, en M.A. PRESNO (coord.), *Extranjería e Inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 19- 42, en concreto p. 23.



vulneradora del núcleo fundamental del derecho, desvirtuándolo hasta tal punto que se hace impracticable<sup>32</sup>.

En el caso de los derechos de participación pública, entre los que se encuentran los de carácter político, cuando se predicán de las personas inmigrantes, pasamos del segundo al tercer grupo de derechos, para situarnos en aquellos que se reservan a los nacionales, o en su caso (en el ámbito municipal) a los comunitarios. Nos ubicamos así en un claro supuesto de desigualdad, que por otra parte no es el único en las democracias representativas modernas, vinculado directamente con la diferenciación entre nacional y extranjero, o lo que es lo mismo con la íntima identificación entre ciudadanía y nacionalidad para contraponerla a la condición de extranjero a la que antes aludíamos.

Esta regulación supone, en mi opinión, una estricta literalidad del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE, que se refiere exclusivamente a los españoles, en detrimento de la interpretación sistemática constitucional que, por la vía del 10.2 CE, y sin cuestionar el 13. 1 CE, admitiría respuestas más respetuosas con el pleno reconocimiento y garantía de los derechos de los extranjeros. En este sentido, como mantiene De Lucas, no parece justificada la pretensión de reducir el régimen de igualdad universal a un núcleo mínimo de derechos, de tal forma que “las limitaciones en el

---

<sup>32</sup> La actual LODYLE ha sido sometida a dos recursos de inconstitucionalidad en cada un de sus reformas que se encuentran en estos momentos pendientes de resolución. Vid. F. FERNÁNDEZ SEGADO, “El nuevo régimen jurídico de los derechos y libertades de los extranjeros en España. Reflexiones en torno a la constitucionalidad de la LO 8/2000, de 22 de diciembre”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 7, 2001, pp. 65-100 y P. AGUELO, “La reforma de la ley de extranjería y los derechos y libertades de los extranjeros. El recurso de inconstitucionalidad frente a la LO 14/2003, de 20 de noviembre”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 5, marzo 2004, pp. 103-108. Ciertamente los derechos de los extranjeros inmigrantes en España se han visto limitados por la regulación legal teniendo que ser la jurisprudencia constitucional la que se ocupara de darles una interpretación extensiva imprescindible para la garantía del derecho. Un buen ejemplo de este caso lo constituye el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 95/2003, de 22 de mayo (BOE 10 de junio), cabe mantener que el extranjero que se encuentre en España podrá gozar, con independencia de su situación administrativa y del procedimiento, del beneficio de justicia gratuita en las mismas condiciones que los españoles y los nacionales de Estados de la Unión Europea. Vid. J. DE LUCAS, “Ciudadanía, Extranjería y Derechos”, op. cit., pp. 386-391. A pesar de estas concreciones jurisprudenciales el Informe del Defensor del Pueblo de 2005 siguió constatando la vulneración o la precaria garantía del mismo, formulando recomendaciones para conseguir que sea asegurado.

ejercicio de derechos fundamentales amparadas en la creación de una categoría o grupo de personas previamente definidas con arreglo a un criterio administrativo, carece de amparo constitucional”<sup>33</sup>.

Sin duda, la redefinición de la categoría de ciudadanía para desligarla de la nacionalidad, vinculándola a la residencia, permitiría la extensión de los derechos políticos a las personas inmigrantes comenzando por la elecciones locales, si bien, para ello existen distintas cuestiones pendientes que ponen en tela de juicio desde la necesidad de una reforma constitucional para la extensión de dichos derechos, hasta la interpretación más o menos restrictiva de los actuales parámetros constitucionales.

#### 4. UN ELEMENTO CLAVE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: EL DERECHO DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y EL CRITERIO DE RECIPROCIDAD

Atendiendo a lo establecido en el artículo 13.2 CE y a la concreción legal que del mismo realiza el artículo 6. 1 LODYLE, los extranjeros residentes en España pueden ser titulares del derecho de sufragio en la elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, según lo que se establezca por ley o tratado. Respecto a esta previsión es necesario hacer tres puntualizaciones:

1. La posibilidad constitucional de los extranjeros para acceder al derecho de sufragio activo y pasivo, se contempla como una salvedad a los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, que concreta el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos<sup>34</sup>. Además expresamente menciona y limita, el reconocimiento del derecho de sufragio en el ámbito de la elecciones locales.

<sup>33</sup> J. DE LUCAS “Ciudadanía, extranjería y derechos”, op. cit., p. 386.

<sup>34</sup> La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tradicionalmente, ha sido clara al interpretar el artículo 23 CE relativo al derecho a participar en los asuntos públicos, señalando, por ejemplo, que “para que la participación regulada en una ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 de la Constitución es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos” (STC 119/1995, de 17 de julio).



2. La actual redacción constitucional es producto de la reforma operada en 1992 para reconocer derechos de sufragio "pasivo" en las elecciones municipales a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea<sup>35</sup>.

Precisamente con motivo de esta reforma que permitió encajar en el sistema constitucional el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el artículo 13.2 CE. Más allá de la tesis clásica de exclusión del derecho al voto pero sin apostar por una interpretación propiamente inclusiva, el Tribunal combinó dos argumentos para ubicar en nuestro sistema y justificar dicho derecho de sufragio. Por una parte, señaló que las elecciones municipales deben ser consideradas como administrativas, de forma que la participación en las mismas, en este caso por parte de extranjeros, no supone propiamente una participación en órganos electivos con potestades unidas al ejercicio de la soberanía. Por otro lado, limitó la consideración de titulares del ejercicio de la soberanía a los órganos representativos a los que bien la Constitución o bien los Estatutos de Autonomía atribuyan potestades especiales (sólo aquellas unidas al ejercicio de la soberanía)<sup>36</sup>.

3. El artículo 6.1 LODYLE, tan sólo alude al derecho de sufragio sin distinciones, por lo que, atendiendo a los mencionados parámetros constitucionales, debe entenderse que se refiere tanto al sufragio activo, en cuanto posi-

---

<sup>35</sup> El inciso "y pasivo" se introdujo por la reforma constitucional aprobada por el Congreso el 22 de julio de 1992 y por el Senado el 30 de ese mismo mes, siendo publicada en el BOE el 28 de agosto de 1992. Esta modificación se llevó a cabo, previa consulta por parte del Gobierno al Tribunal Constitucional que en Declaración de 1 de julio de 1992 estimó que era necesaria, para que España pudiese ratificar el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) de 7 de febrero de 1992, que dio una nueva redacción al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. El Tratado de Maastricht contemplaba la atribución de la ciudadanía europea, y con ella el derecho al voto local en los países de residencia y el de petición o recurso ante los tribunales europeos, sólo para los nacionales de los estados miembros. Los trece millones de nacionales de terceros países instalados en suelo europeo, que son indispensables para el bienestar de Europa, se convirtieron en ciudadanos de segunda o residentes sometidos al servicio de los europeos de pleno derecho, incluso en el caso de residentes de larga duración o permanentes, E. BALIBAR, *Nosotros ¿ciudadanos de Europa? Las fronteras, el estado, el pueblo*, op. cit., pp. 88 y ss.

<sup>36</sup> Declaración del Tribunal Constitucional núm. 132.bis (Pleno), de 1 de julio de 1992, que textualmente señala "tampoco la proclamación inscrita en el art. 1.2 de la Constitución queda contradicha, ni afectada siquiera, por el reconocimiento del sufragio pasivo en las elecciones municipales, a un determinado círculo o categoría de extranjeros".



bilidad de participar en los procesos electorales locales como votante, cuanto al sufragio pasivo, es decir, también como elegible<sup>37</sup>.

Parece obvio que la atribución de derechos de participación política está directamente vinculada con el nivel de integración de los extranjeros que cada país opta por potenciar. Siendo así, y asumiendo que el reconocimiento de tales derechos es una cuestión de derecho público interno, no puede negarse, como ha señalado una parte de la doctrina, que su internacionalización acudiendo al criterio de la reciprocidad es poco eficaz<sup>38</sup>. Más bien al contrario, contribuye a acentuar las distintas realidades de los diversos países de procedencia de los extranjeros, trasladando esas diferencias a su estatuto jurídico en España y comprometiendo la integración.

En este punto, y no descartando en todo caso la posibilidad de una reforma constitucional que de momento no aparece en el horizonte político, la interpretación que se haga del criterio de reciprocidad puede dar lugar a un mayor o menor reconocimiento del derecho<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> La expresa alusión a la reciprocidad existía en la Ley 7/1985, es decir, en la primera ley de derechos y libertades de los extranjeros en España, pero desapareció con la LO 4/2000, siendo reintroducido por la redacción dada a ésta por la reforma operada en virtud de la LO 8/2000. El Dictamen del Consejo de Estado emitido a propósito del anteproyecto de reforma de la LO 4/2000 mantuvo “nada que objetar al artículo 6 del proyecto que pretende introducir un deseable rigor en la regulación de la participación pública de los extranjeros, y establecer la coherencia con el artículo 13.2 CE”.

<sup>38</sup> Cfr J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT, *Los derechos políticos de los extranjeros*, op. cit., pp. 332-333 y M. F. MASSÓ, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado Nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, op. cit., p. 140.

<sup>39</sup> Mientras no se baraje la posibilidad de superar, mediante reforma constitucional, el criterio de reciprocidad, las propuestas que se hagan para el reconocimiento de derechos de participación política para los inmigrantes no pueden eludir este principio. Así en el marco de nuestro ordenamiento, se han presentado distintas propuestas con la finalidad de extender los derechos políticos a los extranjeros que no siempre resultaban viables desde los mandatos constitucionales. Por ejemplo, el Grupo Mixto presentó en mayo de 2000 la Proposición de Ley Orgánica sobre reconocimiento de los derechos de sufragio activo y pasivo a determinados ciudadanos, en la cual se proponía reconocer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales a las personas extranjeras residentes en España que acreditasen tres años de residencia o la residencia permanente, y a las que acreditasen cinco años de residencia o la residencia permanente, también reconocerles de derecho de sufragio pasivo en dichas elecciones. Esta extensión del derecho de participación política a partir de la residencia, sin más, aún siendo deseable en la medida en que completaría el estatuto jurídico del extranjero y facilitaría su integración, no parece compatible con el criterio constitucional estricto de la reciprocidad. Vid. BOCG Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie B, núm. 57-I, de 29 de mayo de 2000.

Lo que parece menos discutible es que, sin reforma constitucional para superar el requisito de la reciprocidad, España no podría ratificar en su totalidad el mencionado Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local. En efecto, este instrumento internacional reconoce el derecho de sufragio a lo extranjeros, con independencia de la reciprocidad.

Mientras ni siquiera se plantea la reforma constitucional, en el ámbito de nuestro ordenamiento, a instancia de los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds, se presentó el 10 de julio de 2006 la Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho de voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales<sup>40</sup>. En esta propuesta se insistía en la negociación de acuerdos con los países de origen para hacer que la reciprocidad sea un principio activo, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, y se postulaba la ratificación del mencionado Convenio europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida local pública. Al mismo tiempo, solicitaba del Consejo de Estado, un informe sobre la aplicación del artículo 13.2 CE, en concreto respecto a la interpretación de la cláusula “términos de reciprocidad”.

El principio de reciprocidad, condiciona, en el caso que nos ocupa, el derecho de sufragio de las personas inmigrantes en España, al tratamiento que reciben los nacionales españoles en los países de origen de aquéllas. Tiene, por tanto, un carácter sumamente restrictivo puesto que parece aunar la reciprocidad tanto en el reconocimiento cuanto en el ejercicio del derecho. Es por ello que, mientras se rechaza la posibilidad de reforma constitucional, la interpretación y concreción del concepto de reciprocidad, constituye un punto crucial en el debate sobre el derecho de participación política, en concreto el sufragio, de las personas inmigrantes.

Este modelo de reconocimiento del derecho limitado a la reciprocidad supone, como punto de partida, una suerte de diferenciación de los sujetos que si bien puede, a priori, resultar conforme con los más estrictas interpretaciones constitucionales (si recordamos en este punto la tesis tripartita de los derechos),

---

<sup>40</sup> La propuesta finalmente presentada dista mucho de la que se encuentra en el origen de la misma, es decir, la articulada por uno de los mencionados Grupos Parlamentarios, en concreto el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida- Iniciativa por Catalunya-Verds, que el 7 de octubre de 2005, presentó la Proposición no de Ley para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros en España proponiendo la necesidad de reforma constitucional, de modificación legal de la normativa de extranjería (LO 4/2000, 8/2000 y 14/2003) y de la LO 5/1985 del Régimen General Electoral, con el objetivo de reconocer el derecho al sufragio activo y pasivo a los extranjeros extracomunitarios en España atendiendo a la residencia legal. Vid. BOCG, Serie B Proposiciones de Ley, núm. 207-1, VIII Legislatura, de 7 de octubre de 2005.



configura asimetrías difícilmente compatibles con el objetivo común de la integración. Ciertamente si el reconocimiento del derecho al voto ha de venir por la vía de la reciprocidad, podemos encontrarnos inicialmente con una especie de reconocimiento a la carta, caso por caso, que favorezca sólo a lo nacionales de determinados países con los que sea posible tramitar un acuerdo en este sentido. Aparecerían en este punto un segundo nivel de obstáculos relacionados con la “selección” de los Estados con los que se considera más urgente reconocer acuerdos de este tipo, atendiendo a multitud de criterios que pueden ir desde la significativa presencia cuantitativa de sus nacionales en España, hasta la necesidad de activar medidas políticas u económicas de otro tipo.

Además resultaría especialmente problemático recurrir a la vía convencional en el caso de Estados con un dudoso régimen democrático, o con aquellos que establecen importantes diferenciaciones incluso entre sus nacionales (limitando, por ejemplo, el voto femenino). Por tanto, la firma de acuerdos sólo o prioritariamente con determinados Estados para activar la reciprocidad, puede contribuir a aumentar las desigualdades dentro del propio colectivo inmigrante, creando más escalones de diferenciación jurídica de los que ya existen.

Incluso en el caso de que se firmara un número importante de acuerdos de reciprocidad, habría entonces que concretar cómo controlarla con ulteriores instrumentos de desarrollo. En efecto, atendiendo a las pautas constitucionales, España ha realizado acuerdos bilaterales con distintos Estados como Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Noruega<sup>41</sup>, de los cuales en la actualidad, tras la firma del tratado de Maastricht (que como vimos afecta a los comunitarios), sólo reviste interés el de Noruega, puesto que al decidir en 1995 no adherirse a la Unión Europea, sus nacionales no quedan contemplados en el régimen comunitario.

---

<sup>41</sup> Vid. Intercambio de Cartas y Anejos, de 13 de julio de 1989, constitutivo de Acuerdo entre España y Dinamarca, reconociendo el derecho a votar en elecciones municipales a los nacionales daneses en España y a los españoles en Dinamarca (BOE de 30 de noviembre de 1990); Canje de Cartas y Anejos, de 23 de febrero de 1989, constitutivo de Acuerdo entre España y los Países Bajos, reconociendo el derecho a votar en elecciones municipales a los nacionales holandeses en España y a los españoles en los Países Bajos (BOE de 8 de agosto de 1990); Canje de Cartas y Anejos, de 6 de febrero de 1990, constitutivo de Acuerdo entre España y Suecia, reconociendo el derecho a votar en elecciones municipales a los nacionales suecos en España y a los españoles en Suecia (BOE de 27 de julio de 1991); Canje de Cartas y Anejos, de 6 de febrero de 1990, constitutivo de Acuerdo entre España y Noruega, reconociendo el derecho a votar en las elecciones municipales a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega (BOE de 17 de junio de 1991). La normativa electoral española se adaptó a dicho acuerdos a través de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, que modificó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.



Precisamente el acuerdo bilateral existente con Noruega puede constituir un buen referente de cara a la firma de otros posteriores y a la concreción práctica de la reciprocidad. Según este convenio bilateral los nacionales noruegos podrán ejercer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, siempre que hayan residido en España de forma legal e ininterrumpida más de tres años, estén domiciliados en el municipio en el que les corresponda votar, e inscritos en el padrón municipal. Para que pueda darse el ejercicio del derecho, los noruegos residentes en España han de figurar en las listas electorales para lo cual deben solicitarlo a instancia de parte, de tal forma que para cada elección se establecerá el correspondiente plazo de presentación de la solicitud.

También con otros Estados más allá del ámbito europeo como, por ejemplo, Argentina, se han firmado acuerdos bilaterales en los que se incluye el reconocimiento del derecho de sufragio. Entre España y Argentina, con el Tratado de Cooperación y Amistad realizado el 3 de junio de 1988, se establecía el reconocimiento, atendiendo al criterio de la reciprocidad, del derecho de sufragio en las elecciones municipales en el país de residencia, si bien para hacerlo efectivo se remitía a las normas del acuerdo complementario que el propio Convenio contemplaba y que a día de hoy no se ha realizado. Es decir, los mecanismos para hacer efectiva y viable la reciprocidad en la práctica son un elemento que da sentido al propio acuerdo bilateral dependiendo también de en qué términos se interprete ésta.

Siendo la cláusula de la reciprocidad fuertemente limitadora de la posibilidad de participación política de las personas inmigrantes residentes en España, conviene apostar por fórmulas de interpretación de la misma que la hagan lo más flexible posible, facilitando así el reconocimiento del derecho. Como propone una parte de la doctrina, la exigencia constitucional de atender a criterios de reciprocidad podría entenderse como “alusiva a un *reciprocidad de reconocimiento* del derecho de sufragio, y no de *ejercicio* del mismo”<sup>42</sup>. Así sería posible que en España, las personas inmigrantes procedentes de

---

<sup>42</sup> Cfr. F. ESTEBAN DE LA ROSA, “Artículo 6. Participación pública”, en C. ESPLUGUES (coord.), *Comentarios a la ley de extranjería*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 142-178 y “Derechos de participación política y empadronamiento de los extranjeros en España (art. 6)”, M. MOYA (coord.), *Comentario sistemático a la ley de extranjería*, Comares, Granada, 2001, pp. 547-577; P. SANTOLAYA “Artículo 6. Participación pública”, en P. SANTOLAYA (coord.), *Comentarios a la nueva Ley de Extranjería*, LexNova, Valladolid, 2000, pp. 63-67; M.A. SÁNCHEZ, “Derechos políticos. Participación pública”, en M.A. SÁNCHEZ (coord.), *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*, Diego Marín Librero Editor, Murcia, 2005, pp. 227-238.



distintos países pudiesen votar estando sometidos a las mismas condiciones, sin diferenciación. Esta opción, permitiría salvar esa especie de reconocimiento a la carta en función de la nacionalidad de la persona extranjera, estimulando la integración del colectivo inmigrante en conjunto, y ahorraría el tener que verificar en cada caso las condiciones que se aplican a los nacionales españoles en cada uno de los países de procedencia de los extranjeros.

Si bien el artículo 13.2 CE, no sería incompatible con la mencionada lectura extensiva del criterio de reciprocidad, la redacción dada por la LO 8/2000 al artículo 6.1 es más restrictiva. En efecto, el mencionado precepto de la ley de extranjería expresamente establece "...atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos que por Ley o Tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquellos (los extranjeros residentes)". A pesar de la literalidad del artículo, podría hacerse una interpretación amplia y entender que este precepto no impone (al menos no expresamente) obstáculos para el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales a las personas extranjeras con arreglo a términos y condiciones diferentes de las que les son aplicadas a los españoles en los respectivos países de origen de éstas.

De hecho, la compatibilidad entre el texto constitucional y el reconocimiento del derecho de sufragio en condiciones distintas de las establecidas para los españoles en los respectivos Estados de origen de los residentes en España, no parece que plantee graves problemas en cuanto hasta ahora, en los acuerdos celebrados, no se han suscitado inconvenientes. En efecto, el mencionado Canje de Cartas entre España y los Países Bajos incluyo, en su momento (aunque posteriormente haya sido superado), un tiempo de residencia para votar en España de tres años, mientras que los nacionales españoles sólo podían ejercer el derecho de sufragio si estaban domiciliados en dicho país durante un período ininterrumpido de cinco años inmediatamente precedentes al día de la candidatura. Incluso en el caso de Noruega, cuyo acuerdo sigue siendo aplicable, las partes se reservan, siempre que el derecho al voto sea mantenido, la posibilidad de modificar las leyes y condiciones establecidas.

Si propiciamos la mencionada diferenciación entre reciprocidad en el reconocimiento y en el ejercicio, centrándola en el primer aspecto, aparecerían propuesta como la de Esteban de la Rosa<sup>43</sup> para quien la exigencia constitucional quedaría cubierta con un texto legal que, de forma general, reco-

---

<sup>43</sup> F. ESTEBAN DE LA ROSA, "Artículo 6. Participación pública", en C. ESPLUGUES (coord.), *Comentarios a la ley de extranjería*, op. cit., p. 153.



nociese el derecho de sufragio en la elecciones municipales a las personas inmigrantes en cuyos países de origen pudiesen votar los nacionales españoles, sin necesidad de que los requisitos exigibles en uno y otro caso tuviesen que ser necesariamente los mismos. En este supuesto, no nos encontraríamos ante un reconocimiento del derecho de participación jurídica con carácter universal, que como veíamos pasa por la reforma constitucional, puesto que seguirían siendo privados de tal derecho los nacionales de países que en absoluto reconocen derechos políticos a los españoles.

Además en tal supuesto seguiría pendiente la adaptación a ese reconocimiento de la participación política, de otras normas de nuestro sistema como la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General<sup>44</sup>, que en concreto en su artículo 176.1<sup>45</sup> reconoce el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales a los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en los términos de un tratado, no de una ley. Precisamente por esta cuestión se ha discutido doctrinalmente la constitucionalidad de dicho precepto al entender que la reciprocidad no sólo es convencional, sino que además también puede existir cuando las leyes de dos países atribuyen el mismo derecho recíprocamente a sus respectivos ciudadanos<sup>46</sup>.

La plena extensión de los derechos de participación a los extranjeros a partir de una construcción constitucional distinta de la actual obedece, por tanto, a una mera voluntad política que impulse dicha opción. Múltiples factores aconsejan plantear la posibilidad de la reforma del artículo 13.2 CE, de igual manera que fue en su momento modificado para propiciar la extensión de la participación política a los comunitarios. En este sentido, si se plantea la cuestión con claridad, aceptando que la democracia en los Esta-

---

<sup>44</sup> BOE de 20 de junio de 1985.

<sup>45</sup> Según la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para la transposición de la Directiva 94/80/CE, de elecciones municipales (BOE de 31 de mayo de 1997). Vid. Directiva 2006/106/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, por la que se adapta la Directiva 94/80/CE, por la que se fijan las modalidades de ejercicio 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, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumania (DOCE L 363, de 20 de diciembre de 2006).

<sup>46</sup> Cfr. E. SAGARRA, *Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España*, op. cit., pp. 170 y ss; y *La legislación sobre extranjería e inmigración: una lectura. Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España*, Publicacions i Edicions UB, Barcelona, 2002.



dos modernos requiere la participación política de las personas inmigrantes con residencia estable en España y que ésta es imprescindible si se quiere potenciar una política de integración coherente, podemos concluir que la única salida lógica es la reforma constitucional.

Si ello es así, como señalan Aja y Díez<sup>47</sup>, entre otros, existirían dos posibilidades: bien suprimir la exigencia de reciprocidad del artículo 13.2 CE; o bien suprimir el apartado segundo en su conjunto, en ambos casos el resultado final sería idéntico. La iniciativa puede venir tanto del Gobierno, cuanto de los Grupos Parlamentarios en el Congreso, en el Senado y de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, tal como ocurrió para poder ratificar el tratado de Maastricht, se acudiría a la vía establecida en el artículo 167 de la Constitución, siendo la más viable y desde luego la más fácil para conseguir la modificación constitucional.

La interpretación extensiva o la reforma constitucional beneficiaría también el reconocimiento de derechos, que sin ser propiamente el de sufragio, están conectados en el caso de las personas inmigrantes a la lectura que se realice del artículo 13.2 CE. Así ocurre en el caso del derecho a participar en las consultas populares locales, que se desprende del artículo 6.2 de la LODYLE, en relación con el 18 de la Ley de Bases del Régimen Local<sup>48</sup>, de acuerdo a su condición de vecino. Una primera interpretación, podría decantarse por el reconocimiento a los extranjeros residentes empadronados en cualquier municipio español, del derecho de pedir y participar en las consultas populares<sup>49</sup>.

Ahora bien, también sería posible un segunda lectura en virtud de la cual conectando esa alternativa de participación con la limitación del artículo 13.2 CE vinculado al 23 CE, entenderíamos que la limitación a participar en los asuntos públicos no sólo incluye el derecho de sufragio, sino también la participación en las consultas populares. De hecho, en la práctica, distintas Comunidades Autónomas han aprobado leyes, con diferente alcance, que regulan las consultas populares, sin que ello haya supuesto problemas de constitucionalidad, pero sin que haya quedado tampoco claro si el artículo

<sup>47</sup> E. AJA y L. DÍEZ, "La participación política de los inmigrantes", *La Factoría*, núm. 10, 1999-2000.

<sup>48</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, sobre el padrón municipal y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

<sup>49</sup> Vid. N. PÉREZ, "Artículo 6", J.L. MONEREO y C. MOLINA (dir.), *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración social*, Comares, Granada, 2001, pp. 151-152.



lo 13.2 CE hace referencia a la participación política indirecta, que supone la elección de representantes, o también a la directa, ni si esta posibilidad queda dentro del ámbito al que se refiere el artículo 23 CE. Optar por una de estas vías significaría, en el primer caso, volver sobre la necesidad de desarrollo legal o convencional y la interpretación del criterio de reciprocidad, lo cual, no sería necesario en el segundo supuesto<sup>50</sup>.

También a tenor de los mencionados artículos 6.2 LODYLE y 18.1 LBRL cabría señalar el derecho del extranjero empadronado a ser oído en los plenos municipales<sup>51</sup>. En este supuesto, sólo podría aceptarse el reconocimiento del derecho, incluso con la actual redacción constitucional, entendiendo que en este caso no estamos ante un derecho de participación política que conlleve un proceso de elección o representación, que sería propiamente el ámbito de los artículos 13.2 y 23 CE, sino más bien ante un derecho de participación cívica de los extranjeros residentes empadronados<sup>52</sup>. Para articular este derecho a ser oído del extranjero se acudirá al reglamento del Ayuntamiento en concreto, sin bien las formas, medios y procedimientos que los entes locales establezcan en el ejercicio de su potestad de autoorganización, según el artículo 69 LBRL, no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por ley. En todo caso con carácter subsidiario será aplicable el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales<sup>53</sup>.

## PLANTEANDO INTERROGANTES Y SUPERANDO OBSTÁCULOS

De lo dicho hasta aquí se desprende la necesidad de activar el debate entorno a la extensión de los derechos de participación política de las personas inmigrantes para propiciar una ciudadanía inclusiva que, desligada de la nacionalidad, configure un estatuto jurídico pleno para los extranjeros extracomunitarios. Para ello no puede aplazarse la revisión de la Constitución.

<sup>50</sup> Vid. F. ESTEBAN DE LA ROSA, "Artículo 6. Participación pública", en C. ESPLUGUES (coord.), *Comentarios a la ley de extranjería*, op. cit., pp. 174-176.

<sup>51</sup> Cfr. A. SOLANES y M. B. CARDONA, *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 80-127.

<sup>52</sup> F. ESTEBAN DE LA ROSA, "Artículo 6. Participación pública", en C. ESPLUGUES (coord.), *Comentarios a la ley de extranjería*, op. cit., p. 177.

<sup>53</sup> Aprobado por R. D. 2568/1986, de 28 de noviembre (artículo 228.1). Vid. M.A. SÁNCHEZ, "Derechos políticos. Participación pública", op. cit., pp. 236-237.

Desde los actuales parámetros constitucionales, cualquiera que sea la vía que se adopte para reconocer derechos de participación política (especialmente en el caso del sufragio, pero no sólo), plantea múltiples interrogantes. Si acudimos a la opción más factible y viable a corto plazo, sin reforma, el máximo impedimento se centra en acotar la extensión del criterio de reciprocidad. Entendida en su doble dimensión de reconocimiento y ejercicio, implica dos niveles de problemas de carácter tanto jurídico como político. ¿Con qué tipo de Estados puede España firmar acuerdos bilaterales de reciprocidad y cómo asegurar en el futuro, que esta posibilidad no va a utilizarse de un modo partidista, por así decirlo, a favor de una determinada política, con unos Estados, o con otros, de forma que la participación política acabe siendo un derecho a la carta?

Además, incluso si se suscribiesen tratados bilaterales, como de hecho ya ha ocurrido con países como Argentina, entraríamos en cuestiones de tipo práctico para desarrollarlos. Precisamente para activar las disposiciones que hagan efectivos los acuerdos bilaterales de reciprocidad quedan pendientes aspectos concretos como el tipo de residencia que se va a exigir para acceder al derecho de sufragio en el ámbito municipal, tanto cuantitativamente (número de años) como cualitativamente (tipo de autorización, si se incluye a los estudiantes, a los refugiados, etc.). Asimismo este reconocimiento del derecho de participación política afectaría a la normativa electoral, que también debería adaptarse.

Si bien, como hemos visto, la estricta exigencia de la reciprocidad podría interpretarse, atendiendo básicamente a criterios de eficiencia que adelanten la extensión del derecho, acudiendo a la reciprocidad sólo en el reconocimiento y no en el ejercicio, lo deseable a largo plazo sería la reforma constitucional. Si se renuncia a esa posibilidad, o si lo que es peor, se estanca el debate en la oportunidad o no de la misma, tan sólo se estará perpetuando una exclusión, fruto del tradicional modelo de ciudadanía, que carece de toda justificación democrática en sociedades plurales como las actuales.

En la legislación española sobre extranjería, marcada como hemos visto por una lectura restrictiva de los derechos, en la que cada vez se amplía más el conjunto de derechos de posible configuración legal y en la que se recurre, al mismo tiempo, a falaces distinciones entre el ejercicio y la titularidad para negar en la práctica derechos, la posibilidad de participación política es una forma no sólo de acercarnos a un estatuto jurídico pleno, sino de garantizarlo en su conjunto.

Parece obvio, ante la realidad social, que una lectura más restrictiva de la necesaria, para no forzar el texto constitucional, puede traicionar las exi-



gencias de nuestro modelo de Estado social y democrático de derecho. De ahí la oportunidad de una interpretación constitucional ampliada, sin renunciar, por otra parte y a largo plazo, a una posibilidad de modificación que la propia Constitución contempla.

Ciertamente si se comienza por reconocer el derecho de participación política a las personas inmigrantes en la elecciones municipales, el discurso que existe sobre el fenómeno de los flujos migratorios puede adquirir una nueva dimensión más propicia a la integración. Como mantiene, entre otros, Zapata<sup>54</sup>, para salir de la aparente sensación generalizada de estancamiento discursivo en torno a la inmigración, una alternativa sería introducir la variable del derecho de voto. Tal reconocimiento supondría un impacto inmediato en el diseño de los programas de los partidos políticos, así como en sus actitudes y comportamientos. Efectivamente, los partidos se verían obligados a construir sus discursos teniendo en cuenta las exigencias del nuevo electorado, para lo cual no podrían seguir evitando el tratamiento integral de esta cuestión, ni permanecer ajenos a las reivindicaciones de las asociaciones de inmigrantes y de los colectivos que trabajan en este campo. Además sería una posible vía de salida a la situación actual en la que la realidad de las personas inmigrantes parece relevante para los partidos políticos únicamente si afecta o puede crear conflicto a su electorado. Sólo con la extensión de los derechos de participación política a las personas inmigrantes puede conseguirse una mayor coincidencia entre la sociedad civil y la dimensión política que delimita, construye y sostiene la legitimidad del Estado<sup>55</sup>.

ÁNGELES SOLANES

*Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política*

*Facultad de Derecho*

*Universitat de València*

*Campus dels Tarongers s/n*

*46071 Valencia*

*E-mail: Angeles.Solanes@uv.es*

---

<sup>54</sup> R. ZAPATA-BARRERO, "Inmigración y participación política: asociacionismo, derechos políticos y comportamiento discursivo de los partidos políticos", en VV. AA. *Immigració i Participació: per l'accés a la plena ciutadania. Jornades de reflexió*, CC. OO. i Generalitat de Catalunya, Barcelona, pp. 29-69, en concreto p. 56.

<sup>55</sup> Cfr. R. RUBIO, y "La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales", op. cit., pp. 47-49.