

Participación pública de los inmigrantes en las administraciones públicas

ANA FERNÁNDEZ PÉREZ
Universidad de Alcalá de Henares
Anafp74@gmail.com

Resumen

No es posible mantener a un sector considerable de la población privado de los derechos políticos asociados a la ciudadanía sin cuestionarse seriamente la igualdad de derechos. Junto al Derecho al voto de los inmigrantes es necesario promover la participación pública como herramienta e instrumento que permita comunicar y crear vínculos entre los diferentes colectivos sociales y culturales, sentando las bases para iniciar procesos de cohesión social e integración. La participación ciudadana es un elemento esencial para la creación de espacios comunes entre diferentes grupos sociales y culturales que ha de generar nuevos modelos desde los principios del multiculturalismo. Es responsabilidad de las administraciones públicas impulsar el incremento de los actuales niveles de participación de las personas inmigrantes en la sociedad.

Palabras clave: *participación pública – inmigrantes – derecho de sufragio – democracia participativa – extranjeros.*

Public participation of immigrants in public administrations

Abstract:

It is not possible to maintain a considerable sector of the population private of the political rights associated with citizenship without seriously questioning the equality of rights. Together with the right to vote of immigrants, it is necessary to promote public participation as a tool and instrument that allows communication and creation of links between different social and cultural groups, laying the foundations for initiating processes of social cohesion and integration. Citizen participation is an essential element for the creation of common spaces between different social and cultural groups that has to generate new models from the principles of multiculturalism. It is the responsibility of the public administrations to promote the increase of the present levels of participation of the immigrants in the society.

Key words: *Public Participation - Immigrants - Right of Suffrage - Participatory Democracy - Foreigners.*

1. Introducción

La participación política y social de los inmigrantes en la vida pública y la posibilidad de sufragio activo y pasivo en el ámbito local o europeo son elementos fundamentales en el concepto de integración y es “la última frontera de la ciudadanía política”¹. Además, la mejora en la integración de los extranjeros en la comunidad local a través del incremento de la participación en los asuntos públicos locales se encuentra constituido por determinadas cuestiones esenciales: la libertad de expresión, reunión y asociación de los extranjeros, la creación de organismos consultivos que representen a los extranjeros y, por último, el derecho de voto (Chueca y Agüelo, 2009: 23).

Reconocer los derechos políticos de los extranjeros implica tanto el derecho de participación pública como la intervención en la vida pública. Por lo que respecta al primero, esto es, los derechos políticos en sentido estricto, el ordenamiento jurídico español limita en gran medida la posibilidad de participación de los inmigrantes tanto del Derecho al sufragio, como de los derechos relativos a la libertad de expresión e información, facultades de intervención en órganos, consejos consultivos, entre otras cuestiones de interés en materia de participación pública, política e institucional (De Lucas, 2011). La participación pública de los migrantes se encuentra vinculada a la ciudadanía nacional (con algunas excepciones como el caso de los ciudadanos europeos y los procedentes de países con acuerdos de reciprocidad) y limitada a un determinado territorio perteneciente a un Estado (Aja y Moya, 2005). En este sentido, la participación política y pública de los inmigrantes permitida en nuestro ordenamiento jurídico, tal como veremos en el presente estudio, es muy limitada.

Por lo que se refiere al segundo aspecto, el desinterés de la población inmigrante en la vida pública se puede deber a dos grandes factores: i) algunos inmigrantes suelen provenir de regímenes políticos y/o democráticos autoritarios, dictatoriales y pseudo democráticos lo que provoca en ellos un cierto apatismo participativo; ii) la falta del sentido de pertenencia a la comunidad receptora, la

¹ “La participación política de las personas inmigrantes”, Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2011, Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en <http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/INFORME-FORO2011-MONOGRAFIA-PARTICIPACION-POLITICA.pdf> (consultado el 31/8/2017) derecho al sufragio en las elecciones locales. Seguidamente se estudian otros mecanismos de participación pública de manera indirecta, para concluir con una serie de propuestas de mejora del actual sistema participativo en relación con las personas inmigrantes.

desafección institucional, el discurso despectivo y discriminatorio de los partidos políticos hacia la inmigración son otros factores que influyen en ese sentimiento de apatía. A pesar de todo, la participación migrante también depende del contexto en el que se encuentra y del grupo poblacional al que pertenece (Tomé Da Mata, 2015).

En el presente estudio se intentará analizar por un lado, la participación pública de los inmigrantes ante los organismos locales tanto directa como indirectamente. La metodología adoptada ha sido la revisión bibliográfica existente en la materia, para posteriormente recurrir al análisis y la reflexión sobre la importancia del proceso electoral y promoción de la participación política y pública de los inmigrantes ante las administraciones locales. Así, el artículo se compone de un apartado en el que se analizan los presupuestos de participación política de los extranjeros prestando especial atención a la diferencia entre los conceptos de ciudadanía, nacionalidad, extranjero, “no nacional”, “no ciudadano” y la nueva concepción de ciudadanía transnacional en el contexto de la globalización. En otro apartado se analiza la participación política directa de los extranjeros mediante el

2. Presupuestos de la Participación Política de los Extranjeros

2.1. Planteamiento general

La participación ciudadana es una pieza clave en cualquier sistema democrático. Permite promover la creación de una sociedad activa e impulsar cualquier aspecto de la vida social, económica, cultural o política. Una sociedad activa, mediante su implicación en los asuntos públicos, enriquece la acción de las instituciones públicas y dota de eficacia a las decisiones tomadas. Al mismo tiempo, ayuda a generar unos organismos públicos más exigentes y de mayor calidad. Por tanto, se considera, generalmente, que estamos ante un diálogo entre la ciudadanía y las instituciones, donde se tiene la oportunidad de llevar a cabo la participación en el trabajo y la acción de los gobernantes y de los asuntos públicos, y la posibilidad de colaborar en la construcción de una sociedad mejor. A través de los procesos participativos las decisiones de las Administraciones públicas pueden resultar más eficaces al respetar un proyecto común. La cuestión es a qué ciudadanía se refiere y si dentro de ese concepto se puede englobar al extranjero o no nacional.

El concepto “ciudadanos” se puede interpretar en un sentido estricto: persona física, nacional, mayor de edad y en pleno uso de sus derechos políticos (interpretación que se corresponde con el concepto clásico de ciudadanía), o en un sentido amplio (sociopolítico): persona nacional o extranjera o, incluso física

o jurídica, que forma parte de una determinada colectividad. En este segundo supuesto, el criterio de pertenencia a la colectividad es más amplio y diverso que el de la nacionalidad, debiendo ser concretado por el legislador a través de la vecindad, el empadronamiento, la residencia habitual o, simplemente, encontrarse en el territorio correspondiente en el momento de la participación. La elección de una u otra interpretación del concepto (amplia o restrictiva) tendrá determinadas consecuencias jurídicas respecto a las formas participativas en atención a la protección del derecho de participación directa o indirecta en los asuntos públicos. En España el Tribunal Constitucional interpreta, en relación con el derecho al sufragio de los extranjeros, que el art. 23.1 CE recoge el concepto de ciudadano en sentido estricto, aunque no excluyente de los no ciudadanos, atendiendo a criterios de reciprocidad, por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Hay que tener en cuenta que la Constitución, que en la mayoría de los derechos enumerados emplea el sustantivo “los españoles” o “toda persona”, en el art. 23, relativo al derecho a participar en los asuntos públicos utiliza el término “los ciudadanos”.

2.2. Del extranjero al nacional

En la legislación española se define al extranjero de forma negativa. Son extranjeros quienes no sean nacionales o no ostenten la nacionalidad del país donde se encuentran en un momento determinado (Fernández Rozas, 1991). En España de acuerdo con el art. 13.1º CE serán extranjeros aquellos que carecen de la nacionalidad española (Lázaro González, 1995)² y de cualquier nacionalidad europea; serán comunitarios los extranjeros que ostenten la nacionalidad de algún país de la UE; y por último, serán nacionales los que el Código Civil español establezca como tales. Desde el punto de vista europeo la clasificación sería distinta. En ningún momento la normativa comunitaria hace referencia al concepto extranjero, en cambio sí al de inmigrante y en mayor medida a nacional de terceros países. Nos encontraríamos entonces ante la siguiente clasificación: nacionales de algún estado miembro, ciudadanos europeos y nacionales de terceros países. Sin embargo, una vez constatada esa caracterización jurídico política, y, a pesar de ello, el extranjero continúa ostentando la condición jurídica de persona, con la dignidad que le es inherente, con todos los derechos y obligaciones que pueda comportar dicha condición y, evidentemente, está regido por cuantas normas, de fondo interno o internacional, declaren o garanticen derechos propios implícitos al ser humano. Por tanto, de acuerdo con nuestra normativa interna, extranjero es toda persona que carece de la nacionalidad española. No obstante,

² En este sentido, I. Lázaro González distingue que “mientras que la nacionalidad implica la plenitud de derechos y, por lo tanto, igualdad jurídica, la extranjería no presupone la igualdad. En consecuencia, el estatuto de los extranjeros admite diferenciación”.

existen personas que aun careciendo de tal condición no pueden ser consideradas como extranjeros debido a los compromisos internacionales suscritos por España. Por un lado, nos referimos a los nacionales comunitarios y sus familias³ que quedan excluidos del régimen general de extranjería; y de otro lado, los agentes diplomáticos y los funcionarios consulares acreditados en España, así como los demás miembros de las misiones diplomáticas permanentes o especiales y de las oficinas consulares y sus familiares que, en virtud de las normas del Derecho internacional, se encuentran exentos de las obligaciones relativas a su inscripción como extranjeros y a la obtención de la autorización de residencia⁴.

Con carácter general podemos entender por extranjeros “las personas físicas o jurídicas que no son consideradas nacionales *por el país en que están domiciliadas* o en el que son transeúntes o en el caso de las personas jurídicas en cuyo territorio operan (etimológicamente, el extranjero es, para el país que los considera como tales, un extraño o un ajeno a la comunidad nacional en que habita permanentemente o transitoriamente) pero son considerados como nacionales suyos por un tercer Estado o por varios en el caso de nacionalidad múltiple” (Díez de Velasco, 1998: 496).

Dejando sentado el concepto de extranjero, es evidente que las personas que tienen esta condición también gozan de una serie de derechos políticos, que pueden quedar restringidos. Así, el art. 25 PIDCP reconoce solo a los “ciudadanos” el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos en elecciones periódicas así como a tener acceso a la función pública (Borrás, 1998). En el ámbito europeo, el art. 16 CEDH permite imponer restricciones a la libertad de expresión, reunión y asociación de los extranjeros y, por consiguiente, a su actividad política (Blázquez Rodríguez, 2001).

2.3. Hacia una ciudadanía transnacional

El concepto de “extranjero” nos lleva a un estatuto primordialmente individual, donde el sujeto de referencia está formado por el individuo. No obstante, el término “migración”, sugiere desplazamientos colectivos y duraderos. Por lo que respecta a los conocimientos sociales, dentro de los cuales se afirman tales conceptos, el primero se refiere esencialmente a la esfera jurídica, mientras que el segundo conlleva una amplia gama de nociones científicas –sobre todo económicas y estadístico–demográficas– que muestra los límites de las ordenaciones liberales de la condición de extranjero y la necesidad de intervenir no sólo sobre el ingreso y la salida, sino también sobre la residencia y más concretamente sobre la gestión y el tratamiento de estos desplazamientos de población.

³ Para ellos regirá lo dispuesto en la Directiva CE 2003/89 y en el RD 240/2007 salvo en aquellos aspectos que pudiera ser más beneficioso la aplicación de la LOEx.

⁴ Art. 2 LOEx

Es indudable que, el Derecho español de extranjería, ha ido desarrollándose en relación con los conflictos surgidos de las sociedades multiculturales. En la actualidad, en Europa viven alrededor de 25 millones de nacionales de terceros países, con carácter estable y familiar, lo cual lleva aparejado manifestaciones constantes del mal denominado “conflictos de civilizaciones” (Huntington, 1996), que han provocado reacciones en nuestro Derecho (Fernández Rozas, 1987). La realidad social del problema migratorio ha puesto de actualidad un tema esencial, esto es, la existencia de derechos que pertenecen universalmente a las personas con independencia del territorio en el que se encuentren y que los Estados están obligados a respetar. En consecuencia debemos examinar el grado de protección de los derechos humanos en el espacio europeo y la compatibilidad de ese estado de protección (en muchos casos, de desprotección) con las obligaciones internacionales de los Estados y la UE.

La exclusión de los inmigrantes de la vida política contradice el sentido teórico de la democracia moderna que parte de un principio general de derechos políticos ampliados y, por tanto, reconoce que la existencia de un sector considerable de la sociedad no puede ser ajeno a la participación y representación política. Esto ha hecho que en países como Estados Unidos, Inglaterra, Suiza, Francia y Alemania se hayan desarrollado canales no electorales de participación. Aun sin derechos políticos los inmigrantes tienen varias oportunidades de participar y ser representados a través de organizaciones políticas⁵. Su principal fuerza, radica en su habilidad para expresar su inconformidad a través de demostraciones públicas, mítines, marchas, y acciones simbólicas como las huelgas de hambre (Meehan, 1993). La creación de mecanismos que posibiliten la concesión plena de derechos políticos para los extranjeros y el eventual reconocimiento de formas de doble ciudadanía son asuntos que merecen analizarse, tanto en las sociedades de destino como en las de origen (Miller, 1995).

Coexisten enfoques que amparan un nuevo concepto de “ciudadanía transnacional” con el fin de subrayar los inconvenientes causados por la globalización (Bauböck, 2004). Este concepto de “ciudadanía transnacional” sobre la inmigración presumiría un incremento de las tres normas mínimas, a saber, los residentes extranjeros deben estar protegidos por los derechos humanos universales; una vez que hubieran cumplido un determinado tiempo de residencia legal deben tener la posibilidad de nacionalizarse; y, por último, la concepción de unidad nacional debería centrarse más en el ciudadano que en su origen para que los inmigrantes de cualquier procedencia puedan ser reconocidos miembros de pleno derecho. Esta concepción de la “ciudadanía transnacional” admite que en vez de circunscribirse a ofrecer la protección de los derechos humanos, sería necesaria

⁵ Arts. 68 y 69 Convención internacional de las Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1990 sobre la protección e los derechos de todos los trabajadores inmigrantes y de los miembros de su familia iene en cuenta también estos dos aspectos.

una igualdad de derechos para los ciudadanos y nacionales extranjeros residentes permanentes. No es suficiente con admitir que los inmigrantes cambien de nacionalidad, la nacionalización puede verse como un derecho individual que no requiere renuncia de una nacionalidad ostentada anteriormente; así como la doble nacionalidad es un derecho legal. Por último, una concepción transnacional debe transformar la sociedad en una sociedad multicultural, suscitando servicios públicos multilingües, así como un acercamiento a las comunidades de inmigrantes.

2.4. Inserción del emigrante en el Estado de acogida

Habitualmente suele utilizarse la vieja definición de L. Varlez según la cual “emigrante o inmigrante, es toda persona que abandona su país para establecerse en el extranjero, bien sea de una manera permanente o bien de una forma duradera, con objeto de satisfacer las necesidades que juzga esenciales” (Varlez, 1927). Comúnmente, el término inmigrante es utilizado para definir a un trabajador inmigrante o a un inmigrante económico. El “trabajador inmigrante” queda definido en el art. 2 Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores inmigrantes y de sus familiares de 1990 como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Dentro de la condición de “inmigrante” debemos también englobar a quienes están en situación irregular o indocumentada, debido a que la migración irregular es ya un fenómeno que está convirtiéndose en una crisis mundial. La definición que acabamos de dar de los términos “inmigrante” y “trabajador inmigrante” no se refieren a refugiados, exiliados u otras personas obligadas a dejar sus países de origen. Para ellos, se utiliza también el término “persona desplazada”, con referencia, en términos generales, a personas que no han estado expuestas forzosamente a persecución en forma individual, pero que han sido obligadas a dejar sus hogares y comunidades como resultado de violencia generalizada, situaciones de conflicto armado, u otros desastres provocados por la mano del hombre. Esta categoría incluye a las personas que son desplazadas interna y externamente.

La entrada masiva de inmigrantes ha restringido el concepto de ciudadanía, al no obtener los mismos derechos que los ciudadanos de los países de acogida, creando en ella una escala jerárquica de gradaciones que sitúa en primer lugar a los nacionales; en segundo, a los naturalizados; en tercero, a los *denizens* o residentes indefinidos; en cuarto, a los temporales, y, finalmente, a los irregulares (Arango, 2003). Si a ello le añadimos que “estas corrientes han enfrentado al viejo orden del Derecho internacional — centrado en la soberanía del Estado y apoyado en los principios de la colectividad, de la territorialidad y de las fronteras— con el nuevo orden del derecho humano — fundado en la mirada cosmopolita y en el individuo como titular de los derechos humanos subjetivos—, se entenderá que

las migraciones hayan cuestionado profundamente la visión que vinculaba la ciudadanía al Estado nación, porque la ha contrapuesto a los derechos del hombre, que son universales” (Roche Cárcel, 2009).

El concepto de inmigrante cada vez es más complejo y menos reconducible a las condiciones que escogen los países de destino. Las migraciones y las luchas por los derechos a las que éstas se vinculan, ponen de manifiesto que la ciudadanía es el resultado de un proceso por el que se redefinen continuamente sujetos, grupos, intereses, derechos y equilibrios de una sociedad; muestran que un discurso constitucional sobre los derechos y el orden social no puede construirse ya a partir de un análisis de perspectivas jurídicamente establecidas, concreción a nivel individual de las relaciones sociales que constituyen una sociedad, sino que debe pensarse más bien como “reflexión crítica sobre un movimiento continuo” (Balibar, 1993).

2.5. Los derechos de los ciudadanos

La distinción entre ciudadanos y no ciudadanos alimenta procesos de exclusión del extranjero, especialmente del extranjero pobre, al que se niega el acceso a la residencia y el trabajo, o a quien se expulsa en el momento en que su capacidad de trabajo deja de considerarse necesaria para la economía del país receptor. La nacionalidad puede ser también motivo de exclusión, política o simbólica, del “no nacional”, de quien es considerado como ajeno a la comunidad nacional (Hansen, 2010). En este marco no es posible mantener establemente a un sector de la sociedad (el no nacional) privado de los derechos políticos asociados a la ciudadanía sin cuestionarse seriamente la igualdad de derechos, que constituye uno de los principios legitimadores del orden político en nuestras sociedades.

Para la mayoría de los individuos el hecho de ser ciudadano significa tener derecho a poseer aquello que otros poseen. No obstante, el hecho de ser ciudadano conlleva estar al amparo del Estado del que se es nacional y tener dentro de él derechos políticos, civiles y sociales. La ciudadanía, desde la aparición del Estado nacional, amplió su ámbito material (civil, política y social) sobre el territorio limitado por las fronteras estatales. Así, las relaciones jurídicas y políticas entre ciudadanos y Estado se equipararon en torno a la asunción a un único ordenamiento aplicable exclusivamente en un territorio (Barbero y González, 2009).

Actualmente, el concepto de transnacionalidad está poniendo en cuestión la operatividad y el carácter emancipador de la ciudadanía, tal como hasta ahora había sido concebida. En este sentido, tenemos que plantearnos quién es extranjero, intentando evitar la diferenciación entre nacionales y extranjeros que puede producir una amenaza para el Estado constitucional. Por tanto, quienes formen parte de un Estado constitucional deberían tener los mismos derechos, en principio, que los nacionales de ese Estado.

Podemos determinar tres grupos de derechos que serán atribuidos al individuo respecto de su condición: 1. Los derechos de integridad física y mental de la persona, tales como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad de la persona, a no ser sometido a la esclavitud, a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, etc.; que no pueden ser variados ni derogados en ninguna circunstancia y que están regulados igual para todos los individuos; 2. Los de participación política, esto es, derecho al sufragio activo y pasivo, que no son atribuibles a los extranjeros puesto que se derivan de la vinculación entre el individuo y su propio Estado; 3. Los derechos de reunión, asociación o libre circulación, cuyo ejercicio puede estar sujeto a restricciones por motivos del orden público, seguridad nacional, o para proteger la salud o moral pública o los derechos y libertades de los demás. A su vez esta división se puede concretar en tres categorías o tres tipos de derechos: los comunes a todas las personas por el mero hecho de serlo, cuya regulación debe ser igual para los nacionales y los extranjeros; los derechos que no pertenecen a los extranjeros con excepción en los tratados (derecho de sufragio recogido en el art. 23 CE); y aquéllos cuyo ejercicio o goce podrán disfrutar los extranjeros a través de su formulación por ley o por tratado.

2.6. Participación pública directa o indirecta

La participación en la vida de la comunidad en la que reside cualquier persona es esencial para que éste pueda desarrollarse como ser humano. La participación cívica entraña beneficios favoreciendo la aproximación entre la sociedad y el gobierno local; y de ella, la participación política de los extranjeros constituye un elemento fundamental para garantizar una auténtica integración en la sociedad. Como veremos más adelante, el derecho de participación no se refiere únicamente al derecho al voto, y no debería olvidarse esta cuestión. La participación política se puede expresar de dos maneras distintas, atendiendo a los mecanismos en que los ciudadanos toman parte en la esfera pública (Durán, 2007). En primer lugar, a través de la participación política “directa” mediante el derecho al sufragio activo y pasivo en los procesos electorales y la actividad de los partidos políticos, íntimamente ligada con la democracia representativa. En segundo lugar, la participación política “indirecta” o participación ciudadana o cívica, que engloba el resto de derechos políticos: derecho a la reunión, asociación, sindicación y manifestación. Esta segunda modalidad, concibe la participación pública en un sentido más amplio, equivalente a intervenir en los distintos aspectos que conforman la vida en comunidad (De Lucas et al, 2008).

La participación ciudadana ante las Administraciones públicas proporciona una progresiva adecuación del funcionamiento de las mismas terminando con el desinterés y la desmotivación de la ciudadanía, ofreciendo a los representantes

herramientas para su autoevaluación y diseño de propuestas de mejora (Durán Muñoz y Martín Martínez, 2008).

3. Participación Política Directa De Los Extranjeros

3.1. Estado de la cuestión

La participación política de los extranjeros constituye un instrumento esencial para garantizar una auténtica integración (Espinar Vicente, 2004). Como hemos expuesto más arriba el derecho de participación no engloba únicamente el derecho de voto sino también la participación en la deliberación, gestión y evaluación de las cuestiones públicas (De Asís Roig, 2005). Cuando se estudia cuál es la situación respecto al derecho de voto de los inmigrantes en distintos países, cabe advertir que se están produciendo cambios significativos en los países más avanzados. No sólo la UE ha reconocido el derecho de voto en las elecciones locales de todos los ciudadanos comunitarios (art.8 TUE), también un número importante de Estados miembros reconoce el derecho de sufragio local a todos los extranjeros después de cierto período de residencia (Moya Malapeira y Viñas, 2010)⁶.

En España, el derecho de sufragio está, en principio, reservado a los españoles, si bien la Constitución admite que por Tratado o por Ley se puedan establecer salvedades a tal reserva, en el ámbito de las elecciones municipales y, en todo caso, “atendiendo a criterios de reciprocidad”. La reciprocidad en el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales –votar y poder ser elegidos– está establecida en el art. 13.2º CE, que permite el derecho al voto de los extranjeros en las elecciones locales pero en ningún caso en las generales y autonómicas en atención a los convenios o tratados firmados que permiten votar a los nacionales de países que conceden también el derecho al voto a los españoles allí residentes (Santolaya y Revenga Sánchez, 2007). Es importante recordar que este artículo de la Constitución, en su redacción de 1978 sólo reconocía el derecho al sufragio activo, es decir, votar. Posteriormente, fue modificado en 1992 para adaptarlo a los tratados de la UE, que establecen no sólo el derecho al sufragio activo en las elecciones municipales de los ciudadanos comunitarios residentes en otro país de la UE, sino también el sufragio pasivo, es decir, ser candidato. Pese a que inicialmente se creía que para hacer esta modificación constitucional era preciso aprobarla por referéndum, el Gobierno obtuvo los informes jurídicos necesarios

⁶ Entre los países europeos se encuentran en esta situación: Irlanda (1963, seis meses de residencia); Suecia (1975, tres años de residencia); Dinamarca (1981, tres años de residencia); Países Bajos (1985, cinco años de residencia); Finlandia (2002, dos años de residencia); Luxemburgo (2003, cinco años de residencia); Bélgica (2004, cinco años de residencia). También Noruega (1982, tres años de residencia) y algunos de los nuevos Estados miembros reconocen el derecho de voto local.

para modificar dicho artículo mediante una simple ley. En la actualidad, los Estados con Acuerdos de reciprocidad, en vigor, suscritos por España son: Noruega, Ecuador, Nueva Zelanda, Colombia, Chile, Perú, Paraguay, Islandia, Bolivia, Cabo Verde, República de Corea y Trinidad y Tobago, Estados que reconocen el derecho de voto en las Elecciones Municipales a los ciudadanos españoles residentes en su territorio. Los ciudadanos de dichos Estados, residentes en España, pueden votar en las Elecciones Municipales y en las Elecciones a Órganos de Entidades Locales de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM). Para figurar en las listas electorales, requisito indispensable para poder votar, deben estar inscritos en el censo electoral de las elecciones Municipales previa solicitud del interesado.

La reciprocidad, no obstante, genera una serie de contradicciones y agravios. Los ciudadanos de algunos países –como es el caso de los comunitarios– podrán votar y a la vez ser candidatos; es decir, aspirar a ser concejales o alcaldes. En cambio, los de algunos otros con quienes se firmen tratados que limiten el derecho al sufragio activo podrán votar, pero en ningún caso estar en las listas. Respecto de los nacionales de países cuyas leyes limitan el derecho al voto a los nacionales y los de países “no democráticos”, en ningún caso obtendrán dicho derecho. Para evitar las limitaciones de la reciprocidad, el 10 de julio de 2006 se presentó en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley en la que, tras instar al Gobierno a negociar con los países con mayor número de inmigrantes en España convenios de reciprocidad, proponía que se solicitara al Consejo de Estado un informe interpretativo sobre el art. 13.2º CE que pudiera abrir la puerta al derecho al voto a los originarios de países cuyas leyes no permitan a un nacional de un tercer estado votar ni en sus países de origen ni en el extranjero. Pero por los motivos que fueran, nada más registrarse en el Congreso esta proposición, el Gobierno y el mismo PSOE decidieron aparcarse indefinidamente su tramitación.

La respuesta se produjo con las reformas de la LOEx. Concretamente, el art. 6.1º LO 2/2009 establece que “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”. Este artículo se enmarca en lo previsto en el art. 13.2º CE, que dispone: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 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”⁷. El vigente art. 6.1º LOEx se limita a recoger la posibilidad de que los extranjeros residentes sean titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales en los términos establecidos en la Constitución y en las leyes. Con

⁷ Este precepto, sus posibles interpretaciones y alcance han sido objeto de estudio por el Consejo de Estado en el Informe de 24 de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del régimen electoral.

ello no se avanza en el reconocimiento del derecho (lo que, ciertamente, podría hacer la Ley, siempre que lo realizara “atendiendo al principio de reciprocidad”), sino que tan sólo se recoge una remisión a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes. La remisión a la Constitución puede considerarse superflua, especialmente teniendo en cuenta que la Constitución no reconoce el derecho sino que autoriza su reconocimiento –limitado– por tratado o por ley; y la remisión a “las leyes” ha de entenderse referida, principalmente, a la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (y, en particular, a sus arts. 176 y 177).

3.2. Participación de los extranjeros en las consultas populares locales

El derecho de participación en las consultas populares corresponde a los vecinos por su condición de tales, y por tanto, los extranjeros empadronados residentes en un municipio español podrían disfrutar del mismo, aunque no ostenten el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. No obstante, la extensión a los extranjeros empadronados del derecho a participar en las consultas populares que se convoquen con arreglo al art. 71 LBRL puede plantear algunas dudas. La cuestión es si éste derecho se encuentra comprendido en el ámbito del art. 23 CE. En este sentido, la STC 119/95, de 17 de julio, entiende que la expresión “participar en los asuntos públicos” comprende no sólo el derecho a elegir a los cargos políticos sino también el derecho a participar en las consultas populares previstas en la propia Constitución. Según el TC, “para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 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”. A la vista de la jurisprudencia del TC existe una limitación constitucional a la hora de extender a los extranjeros empadronados pero no residentes legalmente el derecho a participar en las consultas populares municipales. Dicha limitación, no obstante, no alcanza a los extranjeros que disfrutaran del derecho de sufragio en las elecciones municipales de acuerdo con lo previsto en el art. 13.2 CE. La LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen electoral general (LOREG), reconoce dicho derecho a los vecinos del municipio que reúnan las condiciones de los arts. 2, 3 y 176 LOREG: incluyendo a los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado. Por tanto, los extranjeros empadronados, residentes en España, gozan de todos los derechos que corresponden a los “vecinos”. Si bien es cierto que tales consultas populares están excluidas del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica

2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, la normativa local o autonómica que pueda ser dictada al efecto habrá de tener en cuenta el límite constitucional mencionado.

3.3. Participación de los extranjeros en los procesos electorales de sus países de origen

El derecho al voto de los ciudadanos extranjeros residentes en España obliga, de acuerdo con el art. 6 LOEx, a que los poderes públicos faciliten el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos en su país de origen comprometiéndose el Estado español a facilitar a los extranjeros que se encuentren en España el derecho al voto en sus países de origen. La cuestión fundamental estriba en las medidas que habrá de adoptar la administración española para facilitar la participación de los extranjeros en los procesos electorales de sus países de origen y que estarán mediatizadas por la ley electoral del país de origen del extranjero. Así, por ejemplo, estas medidas podrán contemplar la autorización o no el voto por correo, el voto por representación, el voto en los consulados, o, por el contrario, requerir la presencia personal ante las Mesas electorales (Esteban de la Rosa, 2001). Estas cuestiones, no obstante, pueden ser resueltas mediante la suscripción de convenios internacionales con los Estados de origen. Pero el inconveniente fundamental en este apartado se presenta con respecto al término “democrático” que plantea cierta problemática a la hora de decidir qué condiciones debe cumplir un proceso electoral para ser considerado como democrático.

4. Participación Pública Indirecta De Los Inmigrantes

4.1. Derecho de los extranjeros empadronados a ser oídos en los Plenos Municipales

Los derechos de participación “indirecta” de los inmigrantes se pueden precisar desde dos ópticas. Por un lado, el marco de la participación ante las administraciones públicas engloba los organismos de consulta (a escala nacional o local) creados para representar los intereses de los extranjeros, sindicatos y organizaciones de trabajo, partidos políticos y organizaciones religiosas y ciudadanas. Por otro, las iniciativas de migrantes para defender sus propios intereses políticos, sociales y culturales independientemente de las instituciones y que se referirían al derecho de asociación, reunión y manifestación. Dentro de la primera óptica el art. 6.2 y 3 LOEx dispone que “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”. En dicho artículo es evidente la equiparación de los extranjeros a los españoles en la aplicación de la legislación de régimen local. La posibilidad de que los extranjeros residentes y empadronados en un municipio sean oídos en los asuntos que les afectan, de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación, permite separar la participación política de los extranjeros a través de representantes y el derecho de participación cívica de los extranjeros, residentes y empadronados. La participación política mediante representantes quedaría encuadrada en los arts. 13.2 y 23 CE (derecho de sufragio), mientras que la participación cívica se referiría al derecho de participación pública a través de la democracia participativa.

El derecho a ser oído en el pleno municipal recogido en el art. 6 LOEx, parecido al del art. 18.1 LBRL, reconoce a los vecinos el derecho a participar en la gestión municipal. Los medios para articular dicha participación recaerán en la organización de cada institución municipal de acuerdo con el art. 228.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de 27 noviembre. Este derecho no podrá perjudicar la potestad que mantienen estas administraciones públicas en la gobierno de sus órganos a través de la legitimación democrática directa (art. 69.2 LBRL). Por tanto, queda garantizada “la intención del legislador estatal de reservarse la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, en el sentido expresado por el art. 149.1, 1ª CE” (Esteban de la Rosa, 2001).

4.2. Participación “indirecta” a través de otros mecanismos participativos

En atención a la segunda óptica del derecho de participación apuntada en el epígrafe anterior, la participación “indirecta” tiene en cuenta las medidas que surgen de las asociaciones y organizaciones de inmigrantes y los mecanismos instituidos por las autoridades políticas a nivel estatal, regional y municipal (Martín Pérez, 2004). En este punto la LOEx 8/2000 delimitaba el disfrute de estos derechos únicamente a personas con autorización de residencia. Sin embargo, a raíz de la STC 236/2007 dicha limitación se declaró inconstitucional puesto que se trata de derechos que forman parte de la dignidad de la persona. Gracias a ello, la mayoría de los inmigrantes, al encontrarse privados de los mecanismos de democracia directa, podrán utilizar estos otros mecanismos de democracia “indirecta” para ejercer su participación política. Entre ellos haremos referencia

a distintos mecanismos que se realizan en países de nuestro entorno clasificados en tres grupos en atención a la clasificación realizada en el informe efectuado por Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2011 titulado “La participación política de las personas inmigrantes”: medios de consulta a las comunidades y los deliberativos tanto representativos como no representativos.

i) Los mecanismos de consulta a las comunidades tienen por finalidad establecer un elemento de diálogo con los representantes de grupos o comunidades de inmigrantes. Dentro de ellos quedarían encuadrados los comités ciudadanos entre los que podemos distinguir los Comités temáticos que debaten cuestiones específicas de interés para una comunidad y los Comités de barrio/zona compuestos por residentes de una zona geográfica o de un barrio en particular; los Comités consultivos que adoptan dos formas diferenciadas: a) el Parlamento extranjero, compuesto por vecinos extranjeros representantes de sus convecinos; b) la Comisión municipal compuesta por vecinos inmigrantes y autóctonos, representantes de asociaciones, técnicos y políticos municipales (este es el modelo más empleado en los municipios españoles); los Consejos sectoriales; los Consejos territoriales; los Consejos de ciudad o consejos municipales; y los Presupuestos participativos.

ii) Por lo que respecta a los mecanismos deliberativos no representativos estos medios permiten a los ciudadanos participar aportando sus reflexiones, necesidades, opiniones y conocimientos, mediante la transmisión de información y deliberación ciudadana conjunta. Dentro de este grupo se encontrarían los siguientes: Círculos de estudio, donde grupos de personas que se reúnen para discutir temas concretos (estos grupos se suelen organizar a través de sindicatos, iglesias o asociaciones); Grupos de discusión, donde los ciudadanos se reúnen para discutir una cuestión específica; Forum temáticos, donde se debaten temas para conocer mejor las opiniones de los ciudadanos incrementando la capacidad de estos de escucharse, aprender y deliberar; Visiones de la comunidad, con la finalidad de realizar un diagnóstico de la situación y la posible evolución de una determinada comunidad; y, Conferencias de consenso para discutir sobre temas científicos.

iii) Respecto a los mecanismos deliberativos representativos este grupo proporciona información y permite la deliberación ciudadana, a través de una muestra representativa de la sociedad, acogiendo las características sociológicas de la sociedad. En este grupo se incluyen: las encuestas deliberativas, los Jurados ciudadanos, el Panel ciudadano y la Comisión 21.

Existen, por tanto, diversos mecanismos mediante los cuales los ciudadanos extranjeros pueden participar en los asuntos públicos. La participación social y política de los inmigrantes debe ser un elemento clave en el proceso de inclusión en la sociedad. La profundización en todos los mecanismos de participación

y en el acceso a los mismos al conjunto de la ciudadanía, incluyendo en esta a las personas migrantes permitirá incidir en dos presupuestos: el presupuesto democrático, que exige que en los procesos de toma de decisiones participen todos aquellos que resultarían afectados por la decisión o sus representantes. Y el presupuesto deliberativo, que exige que la decisión sea tomada a partir de argumentos ofrecidos por los participantes.

5. Conclusiones y Propuestas

Quizás una de las cuestiones más controvertidas respecto de la participación política de los extranjeros mediante el sufragio ante las instituciones públicas sea la reciprocidad como condición para el voto. Este requisito favorece la discriminación entre los extranjeros que gozan del derecho al voto y el resto. En ese caso, los extranjeros más desfavorecidos serán los que España considera que no provienen de un Estado democrático que garantice una defensa del Estado democrático; por tanto, sería conveniente reformar el art. 13 CE permitiendo la inclusión del derecho al sufragio de los extranjeros que residan en el territorio, por lo menos en las lecciones locales.

Junto al Derecho al voto es necesario promover la participación pública como herramienta e instrumento que permita comunicar y crear vínculos entre los diferentes colectivos sociales y culturales, sentando las bases para iniciar procesos de cohesión social e integración. La participación pública es uno de los principales elementos de la integración en la sociedad. Por ello el fomento de los procesos participativos es la mejor estrategia para solucionar los problemas que afectan a los ciudadanos. Para ello la creación de espacios comunitarios entre diferentes grupos sociales y culturales debe generar modelos de participación desde los principios del interculturalismo. Las administraciones públicas deben impulsar el incremento de los niveles de participación de los inmigrantes en el ámbito local. Para ello las asociaciones de inmigrantes deben tener un papel activo dentro de las comunidades de inmigrantes.

El fomento de los procesos participativos es la mejor estrategia para poner en contacto las inquietudes individuales, transformándolas en acción colectiva en los diferentes niveles de la administración, permitiéndonos asegurar que las propuestas que se hacen sean reconocidas por la población. Por tanto, se requiere la promoción de un nuevo “paradigma participativo” que sería el nuevo camino a explorar si queremos que los inmigrantes realmente formen parte y sean tenidos en cuenta en el diseño de políticas y también en la solución de los problemas que les afectan. Teniendo en cuenta los contextos de heterogeneidad, diversidad y desigualdad en las sociedades de hoy habría que repensar los mecanismos existentes y favorecer la inclusión social. El compromiso de participación ciudadana

es un elemento esencial para la creación de espacios comunitarios entre diferentes grupos sociales y culturales que ha de generar modelos de participación desde los principios del interculturalismo. Es responsabilidad de las administraciones públicas impulsar el incremento de los actuales niveles de participación de las personas inmigrantes en la sociedad fomentando la participación política directa e indirecta.

6. Referencias Bibliográficas

- AJA, E. Y MOYA D., (2005), “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes”, *La inmigración en la encrucijada estudios monográficos*, Barcelona, Cidob.
- ARANGO, J., (2003), “Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales”, *Revista de Occidente* 268, 19.
- BALIBAR, E., (1993), *Le frontiere della democrazia*, Roma, Manifestolibri.
- BARBERO, I. Y GONZÁLEZ, A.R., (2009), “Estado, migraciones y derecho(s) en la era de la globalización”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 21, 1.
- BAUBÖCK, R., (2004), “Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales”, en AUBARELL Y ZAPATA, eds., *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona, Icaria.
- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., (2001). *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, Córdoba, Ed. Universidad de Córdoba y Junta de Andalucía.
- BORRÁS, A., (1998), “Los estatutos de los extranjeros en España”, *Extranjería e Inmigración en España y la Unión Europea*, Colección Escuela Diplomática, 3, pp. 13-27.
- CHUECA, A. Y AGUELO, P., (2009), “El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea”, *Documentos CIDOB Migraciones*, 19.
- DE ASÍS ROIG, R., (2005), “La participación política de los inmigrantes. Hacia una nueva generalización de los derechos” en F. J. Ansuátegui Roig, J. A. López García, A. del Real, y R. Ruiz, eds., *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Madrid, Dykinson-Fundación El Monte.
- DE LUCAS, J. et al., (2008), *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Bilbao: Fundación BBVA.
- DE LUCAS, J., (2011), “Diversidad cultural y lógica colonial sobre los impedimentos para el reconocimiento de los derechos políticos a los inmigrantes” en E. GUALDA CABALLERO, ed., *Inmigración ciudadanía y gestión de la diversidad*, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, pp. 67-83

- DURÁN MUÑOZ, M. et al., (2007), Documento de trabajo JP2007/01, La participación política de los extranjeros: estado de la cuestión, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- DURÁN MUÑOZ, R. Y MARTÍN MARTÍNEZ, M.M., (2008), La integración política de los inmigrantes. La vía del sufragio, Granada, Comares.
- ESPINAR VICENTE, J.M., (2004), Extranjería e inmigración en España: análisis crítico de su regulación jurídica, Madrid, J. M. Espinar.
- ESTEBAN DE LA ROSA, F., (2001), “Derechos de participación política y empadronamiento de los extranjeros en España (art. 6)” en M. Moya Escudero, coord., Comentario sistemático a la Ley de extranjería, Granada, Comares.
- FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., (1987), “Los movimientos migratorios y la nueva configuración del tráfico externo”, Anuario del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional, 8, pp. 49–74.
- FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., (1991), “Civilizaciones (conflicto de)”, Terminología científico–social. Aproximación crítica (Anexo), Madrid, Ed. Anthropos.
- HANSEN, R., (2010). “Naturalización desde una perspectiva comparativa europea: una visión escéptica de la ciudadanía local” en MOYA MALAPEIRA, D. Y VIÑAS FERRER, A., (2010), Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d’estudis autonòmics i locals.
- HUNTINGTON, S., (1996), The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, New York, Simon and Schuster.
- LÁZARO GONZÁLEZ, I., (1995), “Noción de extranjero. Diferentes situaciones de extranjería. Normativa de extranjería”; La inmigración. Derecho Español e Internacional, Barcelona, Bosch.
- MARTÍN PÉREZ, A., (2004), “Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y de ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias en España”, Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, 15, pp. 113-143.
- MEEHAN, E., (1993), Citizenship and the European Community, Belfast, Queen’s University.
- MILLER, M. J., (1989), “Political participation and representation of noncitizens”, en R. W. BRUBAKER, Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America, Nueva York, University Press of America.
- MOYA MALAPEIRA, D. Y VIÑAS FERRER, A., (2010), Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d’estudis autonòmics i locals.
- PRESNO, M.A., (2004), “La participación política como forma de integración”, en M. A. PRESNO, ed., Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos, Valencia, Tirant Lo Blanch.

- ROCHE CÁRCEL, J. A. Y SERRA, I., (2009), “Contradicciones culturales de las migraciones en la sociedad globalizada”, *Papers*, 94, pp. 29-58.
- SANTOLAYA, P. Y REVENGA SÁNCHEZ, M., (2007), *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- TOMÉ DA MATA, E., (2015), “Participación de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones al Parlamento Europeo y elecciones locales en España”, *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14, 1.
- VARLEZ, L., (1927), “Les migrations internationales et leur réglementation”, *Recueil de Cours de l’Academie de Droit International de La Haye* XX.

