

# PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA MÁS ALLÁ DEL SUFRAGIO. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS\*

*Citizenship and participation beyond suffrage. Aliens' rights  
of democratic participation*

BLANCA RODRÍGUEZ RUIZ  
Universidad de Sevilla

## RESUMEN

La actual crisis de la democracia política representativa y la puesta en valor de los mecanismos de participación ciudadana directa se producen en un momento de mutación del perfil de las sociedades occidentales, que son cada vez más diversas, más plurales y albergan un porcentaje cada vez mayor de población extranjera. Esto nos obliga a cuestionarnos hasta qué punto esta población tiene garantizado el acceso a esos mecanismos. Este artículo sostiene que las nociones de ciudadanía y participación ciudadana tienen un contenido sustantivo que las abre a la población extranjera, y defiende que, más allá del ámbito de los derechos de participación política en sentido estricto (art. 13.2 CE), la Constitución española respalda dicha aproximación a la ciudadanía. A continuación analiza la conformidad con la misma de nuestro ordenamiento jurídico.

*Palabras clave:* Participación ciudadana; participación política; ciudadanía; nacionalidad; inmigración; residentes; extranjeros.

## ABSTRACT

The current crisis of representative democracy and the emphasis on citizens' direct participation in public affairs is taking place at a time when western societies are

---

(\*) Este artículo se enmarca en mi colaboración con el proyecto DER2012-34411: *Reforma electoral y derecho de participación de los extranjeros residentes en España: el derecho de sufragio en las elecciones generales, europeas, autonómicas y locales.*

becoming more diverse, and plural and have a higher percentage of foreign population. This raises the question, to what extent are foreigners guaranteed access to mechanisms of direct participation in public matters. This paper sustains a substantive understanding of citizenship and political participation open to foreign population and defends that, beyond political participation strictly understood (Article 13 of the Spanish Constitution), the Spanish Constitution embraces this understanding. It then analyses to what extent the Spanish legal order conforms to it.

*Key words:* Civic participation; political participation; citizenship; citizenry; immigration; residents; aliens.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. MODERNIDAD Y ESTADO-NACIÓN: ENTRE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA.—III. LA PARTICIPACIÓN DE EXTRANJERAS/OS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.—IV. EL RECONOCIMIENTO LEGISLATIVO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA.—V. BREVE REFERENCIA AL MARCO AUTONÓMICO. EL CASO ANDALUZ.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

La intensidad de los flujos migratorios hacia países de nuestro entorno cultural está intensificando a su vez la necesidad de repensar nuestro concepto de ciudadanía. Fruto de una globalización cuyos efectos diversificadores la sitúan en las antípodas del ideal moderno de sociedad universal(1) y de ciudadanía mundial, cosmopolita(2), los flujos migratorios enfrentan a los Estados a bolsas de población extranjera residente de manera estable en su territorio. Se trata de población sometida al monopolio estatal del poder político, pero que al no ser titular de la soberanía, de la capacidad de contribuir al diseño de los designios del Estado, pone en jaque, con su presencia en los Estados modernos, las premisas democráticas sobre las que estos se asientan. Ante esta situación, la doctrina, incluida la española, se ha concentrado mayoritariamente en proponer dos vías complementarias para articular la integración de la población extranjera residente en territorio estatal: la flexibilización de las condiciones para adquirir la nacionalidad, de un lado, y la ampliación y flexibilización del acceso a los derechos de sufragio activo y pasivo, de otro(3). Este trabajo pretende profundizar en una tercera vía, a su

(1) KANT (1795-2006ed.): 307-359.

(2) FERRAJOLI (1999). *Vid.* también GARCÍA INDA (2003): esp. págs. 97 y ss.

(3) *Vid.*, a modo ejemplificativo, RODRIGUEZ-DRINCOURT ALVAREZ (1999); BAUBOCK (2006); ALÁEZ CORRAL (2006); SANTOLAYA y REVENGA (2007); DÍAZ BUESO (2008); SOLANES

vez complementaria de las anteriores. Su propósito es ahondar en el contenido democrático-participativo del concepto de ciudadanía para explorar hasta qué punto la población asentada en un Estado del que no es nacional puede considerarse parte de la ciudadanía de dicho Estado y como tal titular de todos aquellos derechos ciudadanos que no estén expresamente reservados a sus nacionales.

Las páginas que siguen explorarán el contenido y el alcance democrático-participativo del concepto de ciudadanía, su relación con los conceptos de nacionalidad y de soberanía y sus posibilidades de acoger a población extranjera con residencia estable en un Estado (II). A continuación estudiaremos en qué medida nuestro marco jurídico constitucional (III) y su desarrollo legislativo (IV) se hacen eco de ese contenido para dar cobertura a residentes extranjeras/os. Nos detendremos a analizar también el nuevo marco estatutario andaluz (V). El propósito, como se concluirá, es afirmar la necesidad de hacer valer el contenido participativo de la ciudadanía más allá de las fronteras de la nacionalidad (VI).

## II. MODERNIDAD Y ESTADO-NACIÓN: ENTRE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

Perfilar los contornos del concepto de ciudadanía dentro del Estado es una tarea siempre pendiente en el contexto de la modernidad (4). En términos modernos, la ciudadanía no tiene un perfil conceptual bien definido. Si partimos de la definición, ya clásica, que T. H. Marshall propusiera en su famosa conferencia «Ciudadanía y clase social» (1949), la ciudadanía moderna debe entenderse como «el estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad» (5), una comunidad que la modernidad identifica con el Estado-Nación y un estatus que Marshall concreta en una serie de derechos y obligaciones iguales para todos, introduciendo lo que se ha venido a denominar la «ortodoxia de postguerra» (6). En concreto, Marshall identificó tres dimensiones de la ciudadanía, cada una respaldada por una categoría de derechos: la dimensión civil, articulada mediante derechos que garantizan la independencia de los individuos en sus relaciones interpersonales; la dimen-

CORELLA (2008).

(4) Existe una amplia literatura sobre el tema. Cabe mencionar, a modo ilustrativo, y además de las obras citadas a lo largo de este trabajo, ANDREWS (ed.) (1991); BEINER (ed.) (1995); BULMER & REES (eds.) (1996a); FRIEDMAN (ed.) (2003); MOUFFE (1992); LISTER (1997); SAUSÍN BELTRÁN (2012); SIIM (2000); VAN STEENBERGEN (ed.) (1994); YEATMAN (1994); YUVAL-DAVIS (eds.) (1988).

(5) MARSHALL (1949-1963ed): 87 —traducción mía.

(6) KYMLICKA y NORMAN (1995): 285.

sión política, que concede a los individuos el estatus de partícipes en los designios del Estado, y la dimensión social, que nos permite compartir nuestra herencia social a través de derechos que garantizan un mínimo bienestar para todas/os, premisa para el disfrute de los derechos civiles y políticos, que sin la mediación de derechos sociales actúan como fuente de desigualdades (7).

Esta aproximación de Marshall a la ciudadanía moderna tiene una vertiente continuista y otra crítica. A esta última se hará referencia más adelante. En su vertiente continuista, la construcción marshalliana consolida el protagonismo de la igualdad como centro de gravedad del Estado y de la idea de identidad, de homogeneidad, como rasgo central de la ciudadanía dentro de él. La ciudadanía, en efecto, se concibe como el estatus de pertenencia a una comunidad, la Nación, que es una y única en cada Estado, rigiéndose dentro de este por un marco jurídico común que exige comportamientos uniformes y es fuente de iguales derechos y obligaciones. De este modo, se establece una relación triádica, de dependencia recíproca, entre los conceptos de Estado, Nación y Ciudadanía. El «Estado» se configura como «la entidad política que define quién es el ciudadano y que limita territorialmente su actividad». La «Nación» es la entidad simbólica que vincula culturalmente el territorio estatal con la ciudadanía, creando la lealtad necesaria entre ambos. Y la «Ciudadanía» es entendida como el estatuto homogéneo de pertenencia formal al Estado-Nación, desempeñando un papel mediador entre el individuo y la Nación, y entre el individuo y el Estado, como el vehículo que una y otro tienen para legitimarse (8). Todo ello dentro de un territorio cuyas fronteras (*territorial closure*) delimitan también los límites de la interacción social (*social closure*) (9).

La tríada «Estado», «Nación» y «Ciudadanía» viene así a encapsular los valores socio-políticos de convivencia de las democracias modernas a modo de «Santísima Trinidad» (10), imponiendo a modo de dogma la creencia de que abandonarla equivale a abandonar los valores de la Ilustración, y con ellos los valores de la modernidad política, para caer en el abismo del caos. Existe, con todo, tensión entre los elementos de esta tríada. Estado y Nación no son, como sabemos, conceptos necesariamente co-extensos. Ni tampoco la Ciudadanía se rige por la idea de homogeneidad que impregna la Nación y el Estado. Y es que la noción de Ciudadanía no se encuentra vinculada a los conceptos de Estado y de Nación por una razón de ser y una historia comunes, historia y razón de ser que estos últimos comparten como aliados circunstanciales en la consolidación de las formaciones políticas modernas.

(7) MARSHALL (1963): 156 y ss.

(8) ZAPATA-BARRERO (2003): 114, 118.

(9) BRUBAKER (1992): 23-27.

(10) ZAPATA-BARRERO (2003): 115.

La Ciudadanía discurre por derroteros históricos y políticos distintos (11). Mientras el Estado-Nación tiene su origen en la modernidad, la Ciudadanía, como *status civitatis*, de pertenencia a una ciudad, es un concepto pre-estatal y pre-moderno que se remonta a la Antigüedad y se introduce en la modernidad a través del Medievo. Mientras el Estado-Nación viene a culminar el proyecto absolutista de monopolización y centralización del poder soberano, legitimándolo mediante el expediente de desplazar la soberanía desde el monarca hacia la nación, en su pasado inmediato —medieval— la Ciudadanía tiene un contenido tan diverso y descentralizado como amplio fuere el número de «ciudades libres» en que se podía disfrutar de ese *status civitatis*. Mientras el Estado-Nación se construye en torno al principio de igualdad, la Ciudadanía se nutre de un «patrón republicano; un patrón que se caracteriza por la participación política, por el sentido de la identidad colectiva, por la desigualdad entre los sujetos» que viven en las ciudades (12). Mientras, en fin, como modelo liberal de organización política, el Estado-Nación trajo consigo «la libertad de los modernos», una libertad individual garantizada mediante derechos de defensa frente al monopolio del poder político, la ciudadanía encarna «la libertad de los antiguos» (13), entendida como libertad de participación política vinculada a una identidad colectiva (14).

Pese a todo, cuando el Estado-Nación vino a consolidar el proceso de tránsito, iniciado en el siglo XVI, de la ciudad al Estado, de la diversidad a la homogeneidad, de la ciudadanía a la soberanía (15), lo hizo incorporando como fuente de legitimación la noción republicana, participativa, de ciudadanía. El resultado fue la transformación de la ciudadanía en un término anfibológico. De un lado, el Estado-Nación la convirtió en sinónimo de nacionalidad, entendiéndola como el estatus formal, homogéneo, de pertenencia al Estado, en el que se erige en depositaria de la soberanía. De otro, la ciudadanía preservó su contenido sustantivo como capacidad de participar activamente en los designios de una comunidad política (16), ahora fuente de legitimación del Estado-Nación. Cada una de las dimensiones de la ciudadanía responde a dinámicas socio-políticas distintas, de corte respectivamente excluyente e incluyente: de demarcación de fronteras humanas en función de criterios identitarios y de integración mediante la participación de «toda

(11) RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ (1999); COSTA (2008): 26 y ss.

(12) COSTA (2008): 24.

(13) CONSTANT (1988ed.): 316.

(14) Dicho sea esto con todos los matices y las diferencias que separan la ciudadanía centralizada y participativa de la Antigüedad clásica de la ciudadanía medieval, atomizada y de perfil más pasivo. *Vid.* ALÁEZ CORRAL (2006): 25-35.

(15) COSTA (2008): 25

(16) PITKIN (1967): 173.

persona, con independencia de su identidad territorial, étnica, racial o personal, comprometida (en el doble sentido de afectada e implicada) con la “res pública”, con los intereses colectivos» (17). El resultado es que, aunque ambas aspiran a complementarse, su relación es fuente de tensiones conceptuales en nuestra comprensión de la ciudadanía.

En efecto, la ciudadanía entendida en sentido sustantivo no es solo un concepto distinto del de ciudadanía formal o nacionalidad, sino que, a poco que ahondemos, se revela tanto como más restringido como más amplio que el segundo. Como más restringido se reveló ya en los orígenes del Estado-Nación. Al abrigo de la soberanía nacional, el pleno disfrute de la ciudadanía sustantiva a través del sufragio se limitó a una minoría de nacionales, el cuerpo electoral, titulares de una ciudadanía formal cualificada como «política» o «activa», quedando el resto reducido a la categoría de ciudadanas/os pasivas/os, de «protegidos» (18), beneficiarias/os indirectas/os de la actividad de quienes ejercían la ciudadanía activa. La ciudadanía sustantiva se perfilaba así como una sub-especie de la formal. La posterior expansión del sufragio hasta convertirlo en universal, en el sentido de co-extenso con la nacionalidad, no es una exigencia conceptual del Estado-Nación, sino producto histórico de la evolución de nuestra comprensión del principio democrático. El pleno disfrute de la ciudadanía política activa sigue, por lo demás, reservado al cuerpo electoral que, como ha recordado nuestro Tribunal Constitucional, «no se confunde con el titular de la soberanía, esto es, con el pueblo español (art. 1.2 CE)» (STC 13/2009, de 19 de enero, FJ 16), siendo más bien una sub-especie dentro de la soberanía asociada a la nacionalidad.

Al mismo tiempo, y sobre todo, la ciudadanía sustantiva es también tendencialmente más amplia que la ciudadanía formal. Para empezar, no son pocos los ordenamientos que reconocen el derecho de sufragio a extranjeras/os residentes, generalmente solo a nivel local, operando un «fraccionamiento del cuerpo electoral» (19). En virtud del Tratado de Maastricht de 1992, los ordenamientos de la Unión Europea reconocen el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales a nacionales de otros países de la Unión. Algunos, con los países nórdicos a la cabeza (20), abren esta posibilidad a nacionales de terceros Estados (21). Entre ellos se incluye España, atendiendo, en línea con

(17) VILLAVARDE MENÉNDEZ (2010): 192. *Vid.* también ALÁEZ CORRAL (2008): 65.

(18) KANT (1795-2006ed.): 265.

(19) MASSO GARROTE (1997): 194.

(20) *Vid.* el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, de 24 de febrero de 2009, págs. 52-57.

(21) A favor de dicha extensión se pronuncian el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo n.º 593/2003, sobre «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea»; la Comunicación de la Comisión Europea sobre Programa Común para la Integración-Marco

Portugal y la República Checa, a criterios de reciprocidad (art. 13.2 CE). Todo lo cual nos habla de la evolución hacia lo que se ha denominado «ciudadanía postnacional» (22), basada en la residencia y en la diversidad, desvinculada de la homogeneidad nacional moderna y comprometida con la integración de los individuos en el espacio público mediante la gestión de la heterogeneidad y el conflicto inherentes a lo político (23).

Podría argumentarse que las elecciones locales no son expresión de soberanía, que su naturaleza es más administrativa que política. A este argumento se acogió nuestro Tribunal Constitucional en su Declaración 1/1991, de 1 de julio, para avalar la conformidad con el artículo 1.2 CE, atributivo de la soberanía nacional al pueblo español, de la extensión del derecho de sufragio pasivo a determinadas categorías de extranjeros en las elecciones locales, derivada de la ratificación del Tratado de Maastricht. La «atribución a quienes no son nacionales del derecho de sufragio en elecciones a órganos representativos solo podría ser controvertida, a la luz de aquel enunciado constitucional, si tales órganos fueran de aquéllos que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía» (DTC 1/1991, FJ 3. C). La doctrina ha subrayado la incoherencia de este razonamiento, su incongruencia con la jurisprudencia constitucional, por lo demás poco coherente, que de un lado deslinda autonomía territorial de soberanía (STC 4/1981, FJ 3), y de otro equipara las elecciones municipales a las generales en materia de representación política, como ejercicio de soberanía dentro del marco del artículo 1.2 CE (STC 10/1983, especialmente FJ 2) (24). Esta última equiparación es, por lo demás, la postura preponderante en la doctrina constitucional comparada. El Consejo Constitucional francés (Decisión 82/146; *vid.* también

---

para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, COM (2005) 389, de 1 de septiembre. En el mismo sentido, y en el marco del Consejo de Europa, la *Convención sobre la participación política de los extranjeros en la vida local* (1992), por lo demás no ratificada por España, y la Recomendación 1500 (2001) sobre *Participación de inmigrantes y residentes extranjeros en la vida política de los Estados Miembros del Consejo de Europa*, proponen dicha extensión tras cinco y tres años de residencia legal, respectivamente. En el mismo sentido apuntan los trabajos de la «Comisión de Venecia» (*European Commission for Democracy through law*), creada en el seno del Consejo de Europa (*vid.* *Code of Good Practice in Electoral Matters*, octubre 2002; *Report on the abolition of restrictions to vote in general elections*, 2004). *Vid.* el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, cit., págs. 47-50.

(22) SOYSAL (1994): *Limits of citizenship. Migrants and the post-national membership in Europe*, Chicago University Press, Chicago —cfr. MÉNDEZ LAGO (2008): 147.

(23) MOUFFE (1993). *Vid.* en esta línea RAMIRO AVILÉS (2008): 120; BELVISI (2010): 172-174.

(24) *Vid.* PRESNO LINERA (2004): 31; DÍAZ BUESO (2008): 131; MOYA MALAPEINA (2010): 464.

las Decisiones 92/308 y 92-312), el Tribunal Constitucional Federal alemán (*BVerfGEE* 83, 37 y 83, 60, ambas de 31 de octubre de 1990) y el Tribunal Constitucional austríaco (Decisión de 30 de junio de 2004), han incluido las elecciones locales en el ámbito de la soberanía popular como manifestaciones de ciudadanía sustantiva, expresión de voluntad (de fracciones) de una única nación o pueblo soberano —si bien con el resultado de negar el derecho de sufragio en dichas elecciones a residentes no nacionales de un país de la Unión—. Todo ello al margen de que algunos ordenamientos reconocen derechos de sufragio a residentes extranjeras/os en elecciones supra-locales: provinciales, regionales e incluso parlamentarias (25).

El derecho de sufragio, derecho ciudadano por antonomasia, aparece pues reconocido más allá de las fronteras de la nacionalidad. Pero es que, además, la ciudadanía sustantiva va más allá del derecho de sufragio y de los mecanismos de formación, directa o indirecta, de la voluntad soberana en un Estado democrático. Va más allá de lo que se ha llamado «democracia política», para abrazar lo que se ha denominado «democracia participativa» (STC 119/1995, FFJJ 4 y 6). Se trata de mecanismos que no aspiran a la formación de voluntad soberana, sino a hacer valer el principio democrático-participativo, principalmente a través de tres vías: garantizando el acceso ciudadano a información (piénsese en los derechos que conforman el principio de buena administración); permitiendo a la ciudadanía influir en la toma de decisiones, aunque sin participar en el proceso decisorio (como los derechos de reunión y asociación), y permitiéndole participar en la toma de decisiones, mediante fórmulas de cogestión y participación directa (pensemos en los presupuestos participativos) (26). Nada impide la apertura de dichos mecanismos a población extranjera, nada salvo la reducción de la ciudadanía a su dimensión formal, como mero sinónimo de nacionalidad.

A la vista de lo anterior, no debe extrañarnos que la ciudadanía pugne por desvincularse de la nacionalidad profundizando en su contenido democrático, por emprender una «civilización de la nacionalidad» que compense la

---

(25) Nueva Zelanda reconoce el derecho a votar en elecciones parlamentarias a extranjeras/os con un año de residencia legal, Malawi exige siete años; Chile, cinco, y Uruguay, quince. El Reino Unido reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones parlamentarias a nacionales de Irlanda y de países de la Commonwealth; Irlanda lo reconoce a nacionales del Reino Unido y Portugal a nacionales de Brasil. Otros países reconocen a residentes extranjeras/os el derecho a votar en elecciones que se celebran a un nivel intermedio entre el local y el nacional, como el provincial (Dinamarca, Noruega y Suecia), el cantonal (seis cantones suizos) o el regional o de los estados federados (Venezuela) —cfr. BAUBOCK (2006): 51; MOYA MALAPEINA (2010): 44.

(26) PÉREZ ALBERDI (2008): 183. *Vid.* nota 4 para una selección de literatura sobre democracia participativa.



«nacionalización de la ciudadanía» (27) típicamente moderna. Esta tendencia conecta con la vertiente crítica de la formulación marshalliana de la ciudadanía que más arriba se anunciaba. Y es que T. H. Marshall enfatizó el contenido sustantivo de la ciudadanía frente a una concepción formal que, por sí sola, encubre desigualdades sociales. De ahí su identificación de la ciudadanía con la titularidad de derechos(28), y de ahí que la expandiera más allá del terreno político, para hacerla abarcar los terrenos civil y, sobre todo, social. Ciertamente, Marshall analizó la ciudadanía desde una perspectiva liberal apegada al Estado-Nación. Las críticas a su teoría coinciden en subrayar que teoriza como universal un modelo que solo se ocupa de la ciudadanía de los varones trabajadores en los estados capitalistas(29); que no da cuenta del acceso a la ciudadanía de otros sectores sociales, como mujeres o esclavos; que no sirve para teorizar la ciudadanía en las sociedades multiculturales de principios del siglo XXI, ni para dar respuesta a la problemática que la definición liberal de la ciudadanía presenta para algunos colectivos, léanse minorías étnicas, religiosas, lingüísticas, nacionales, o una combinación de todas o algunas de ellas(30); o que su modelo no tiene en cuenta el fenómeno migratorio(31). Con todo, el énfasis en el contenido sustantivo de la ciudadanía, en sus dimensiones civil y, sobre todo, social, así como la vinculación de ambas al disfrute de derechos, nos proporciona el punto de partida desde el que construir una teoría gradual de la ciudadanía, entendida como la pertenencia a una comunidad plural y la capacidad de participar en ella en función del grado de afectación de las personas por las decisiones públicas que se adopten. Desde esta perspectiva, la ciudadanía deja de ser un estatus homogéneo para convertirse en una categoría graduable, una institución jurídica en cuyo núcleo duro coinciden nacionalidad y residencia, pero cuyo ámbito se expande más allá de dicha coincidencia, para abarcar, de un lado, a población nacional no residente(32) y, de otro, a población extranjera residente, cuya ciudadanía se modula en función de las circunstancias de su residencia (de su nivel de afectación e implicación con las decisiones colectivas), a través del reconocimiento de derechos de sufragio en contextos determinados, y de otros derechos

---

(27) ALÁEZ CORRAL (2006): 220. *Vid.* también ALÁEZ CORRAL (2008): 81; VILLAVERDE MENÉNDEZ (2010).

(28) BOTTOMORE (1992): 100-101; 111.

(29) RODRÍGUEZ RUIZ (2010): 91-94.

(30) YOUNG (1989): 250-274; BOTTOMORE (1992): 106.

(31) BRUBAKER (1992): esp. 23-27.

(32) Sobre este punto, *vid.* el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, págs. 117-144, y la reforma de la LOREG introducida por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, para las elecciones locales.

de contenido participativo(33). Esto permite abrir los Estados democráticos contemporáneos a la pluralidad y la participación y, en el marco de ambas, al fenómeno migratorio.

### III. LA PARTICIPACIÓN DE EXTRANJERAS/OS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Si asumimos que ni la nación, ni el pueblo soberano, ni el cuerpo electoral como portavoz de una o de otro absorben el contenido sustantivo, participativo, de la ciudadanía, resulta obligado explorar las posibilidades de participación ciudadana que abre nuestro ordenamiento jurídico, comenzando por nuestro marco constitucional. Este nos ofrece un doble punto de partida: la conjunción de los artículos 13.2 y 23 CE, de un lado, y el artículo 9.2 CE, de otro.

El artículo 23 CE reconoce a los *ciudadanos* el derecho a participar en los asuntos públicos, de un lado, y a acceder en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos, de otro, entendido este como el derecho a formar parte de los poderes del estado. La participación, por su parte, se entiende como ejercicio de soberanía democrática a través de la manifestación de voluntad del pueblo titular de la misma, expresada a través del cuerpo electoral (STC 119/1995). Este derecho de participación puede ejercerse directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, a las Cortes Generales y a las entidades territoriales en que se organiza el Estado de acuerdo con el artículo 137 CE (SSTC 51/1984, FJ 2; 119/1995, FJ 2). Pese a que el artículo 23 CE presenta ambas modalidades de participación política como equivalentes, la Constitución consagra un sistema democrático de perfil marcadamente representativo (SSTC 76/1994; 119/1995, FFJJ 2-3; 103/2008, FJ 2; 31/2015, de 25 de febrero, FJ 3) (34). Las posibilidades de participación ciudadana directa en el poder político, concebidas como excepcionales, se articulan a través de instituciones de democracia semidirecta, la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y el referéndum (arts. 92; 149.1.32; 151.1; 151.3; 152.2; 167.3; 168.3 CE), y de la participación directa a nivel local en municipios con régimen de concejo abierto (art. 140 CE) (*vid.* SSTC 63/1987, FJ 5; 76/1994; 119/1995, FJ 3; 103/2008; 31/2010, de 28 de junio, FJ 69; 31/2015, FJ 3). Pues bien, en el marco del artículo 23 CE el término «ciudadanos» tiene un contenido es-

(33) ALÁEZ CORRAL (2006): 232 y ss. Aláez habla del objetivo de preservar la igualdad entendida como «igual capacidad jurídica iusfundamental» (*ibidem*: 235), algo que se aproxima al concepto de (igual) autonomía relacional en su dimensión pública —*vid.* RODRÍGUEZ RUIZ (2013).

(34) Sobre este tema, *vid.* EXPÓSITO (2013): 365-367.

trictamente formal. «Ciudadanos», en el contexto de este artículo, significa «españoles». Así lo viene asumiendo nuestro Tribunal Constitucional (*vid.* DTC 1/1992, FJ 3. B). Ello es así en virtud del artículo 13.2 CE, que como sabemos restringe la titularidad de los derechos reconocidos en el artículo 23 CE a «los españoles», siempre que no lo tengan limitado por sentencia firme y estén inscritos en el censo electoral, ampliando a los residentes legales el derecho de sufragio en las elecciones locales, siempre que, existiendo condiciones de reciprocidad, así se establezca por ley o tratado (35).

El artículo 9.2 CE, por su parte, impone una doble obligación a los poderes públicos: promover la igualdad y la libertad de *todos los individuos* y de los grupos en que se integran y facilitar la participación de todos los *ciudadanos* en la vida política, económica, social y cultural. La cuestión es si el artículo 9.2 se refiere a los mismos «ciudadanos» que el artículo 23 CE, o si en el marco de este artículo nos encontramos más bien ante la dimensión sustantiva de la ciudadanía. Todo parece apuntar a lo segundo. Y es que la obligación de promover la participación ciudadana es tanto un fin democrático en sí mismo, en línea con los postulados de la democracia participativa, como un medio para hacer efectivas la libertad y la igualdad de todos los individuos a que se refiere este mismo artículo (36). No cabe avanzar hacia la libertad e igualdad de todas las personas sin reconocer a todas igual capacidad de participación libre en los espacios públicos en que desenvuelven su vida. La única lectura coherente del artículo 9.2 CE impone, pues, a los poderes públicos la obligación de promover la participación en la vida política, económica, social y cultural de todas las personas que se ven afectadas por esas distintas dimensiones de la vida pública, incluidas las que no ostentan la ciudadanía formal. Ello es así, bien porque entendamos que el artículo 9.2 CE se refiere expresamente a la dimensión sustantiva de la ciudadanía, bien porque entendamos que dicha dimensión viene necesariamente impuesta por la obligación de promover la igualdad y libertad de todos los individuos, siempre dentro del espacio que los artículos 13.2 y 23 CE dejan abierto a la participación de personas extranjeras.

---

(35) El criterio de reciprocidad, que se introdujo en España para proteger a nacionales españolas/es residentes en el extranjero, es hoy un requisito polémico, por la inseguridad jurídica que de él se deriva (no queda claro qué requisitos formales exige, ni qué grado de simetría sustantiva entre ordenamientos), por sus consecuencias restrictivas, por las consideraciones de oportunidad política a que somete el reconocimiento del derecho de sufragio para distintos colectivos, así como por la desigualdad que introduce entre colectivos de personas extranjeras residentes en nuestro país. Sobre estas cuestiones, *vid.* AJA FERNÁNDEZ y MOYA MALAPEINA (2008): esp. 71-72; 74-78; MOYA MALAPEINA (2010): 462-475.  *Vid.* también DÍAZ BUESO (2008): 131-134; MÉNDEZ LAGO (2008): 148-153; RAMIRO AVILÉS (2008): 112-114; SOLANES CORELLA (2008): esp. 87-92; CARRASCO DURÁN (2010); AJA FERNÁNDEZ (2012): 420-425.

(36) PÉREZ ALBERDI, Reyes (2008): 185.

Esta lectura encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 23 CE. La cual, en lo que aquí nos interesa, ha aclarado dos cuestiones. La primera es que, por sí solo, el uso del término «ciudadanos» en este artículo no impide la extensión por ley o tratado de los derechos que reconoce a quienes no posean la ciudadanía formal española. Los límites constitucionales a esta extensión derivan más bien de los términos taxativos en que la titularidad de esos derechos aparece definida en el artículo 13.2 CE (DTC 1/1992, FJ 3. B). Un artículo que no juega papel alguno en el ámbito del artículo 9.2 CE.

La segunda aclaración es que el artículo 23 CE no reconoce un derecho genérico de participación política, sino un derecho a participar en el poder político *stricto sensu*, como manifestación de la soberanía popular (SSTC 51/84, de 25 de abril, FJ 2; 119/1995, FJ 3), en su modalidad representativa o directa. El ámbito del derecho de participación reconocido en el artículo 23 CE se circunscribe a lo que el Tribunal Constitucional ha denominado «democracia política» (STC 119/1995, FJ 4). En palabras del Tribunal Constitucional: «El artículo 23.1 CE no garantiza un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición», sino solo allí donde existe un llamamiento específico a intervenir en la toma de decisiones políticas encuadrables en dicho artículo. Para «determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el artículo 23.1 CE, habrá que atender, no solo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: solo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político —esto es, solo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder— estaremos en el marco del artículo 23.1 CE y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental que aquí examinamos» (STC 119/95, FJ 5). Más allá de la democracia política, directa o representativa, y de la protección que el artículo 23 CE le otorga como derecho fundamental, queda la «democracia participativa» (STC 119/1995, FJ 6), que se concreta en mecanismos participativos que proporcionan a la democracia política «correctivos pluralistas» (STC 31/2010, FJ 69). Estos incluyen títulos de participación en otros contextos de la esfera pública, como colegios profesionales (STC 23/1984), sindicatos (STC 189/1993, FJ 5), universidades (STC 212/1993) o escuelas públicas (STC 80/1994). E incluyen títulos de participación en procesos decisoriales públicos (37), como los trámites de información pública en procesos administrativos en que está legalmente prevista (STC 119/1995), o las consultas populares no referendarias (SSTC 103/2008, FFJJ 2, 4; 31/2010,

---

(37) PÉREZ ALBERDI (2008): 184.

FJ 69; 31/2015, FJ 5). El Tribunal Constitucional ha entendido por referendarias, sometidas a autorización estatal (art. 149.1.32 CE) y, en lo que aquí interesa, incluidas en el ámbito de los artículos 23 y 13.2 CE, las consultas que implican un llamamiento «al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral» (STC 31/2015, FJ 6). Son, pues, referendos, las consultas generales, las dirigidas, cuanto menos (FJ 8), a la totalidad del cuerpo electoral de un territorio, «cualquiera que sea el ámbito territorial en el que pretendieran celebrarse (autonómico, municipal o supramunicipal)» (FJ 10), con garantías que, aunque no sean idénticas a las previstas en la legislación electoral estatal, «comporten un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral», para que la voluntad del cuerpo electoral pueda estimarse válida y legítimamente manifestada (FJ 8)(38). No lo serán las consultas autonómicas o locales no generales y/o celebradas sin garantías electorales, pudiendo versar solo sobre materias comprendidas en el ámbito de competencias de la administración convocante(39). Pues bien, nada impide que las personas extranjeras residentes en nuestro territorio tengan acceso a estas consultas, al igual que a otros mecanismos de democracia participativa. Es más, en la medida en que nos situamos fuera de la «participación política en sentido estricto» (STC 119/1995, FJ 6), y como hemos visto, el artículo 9.2 CE obliga a los poderes públicos a facilitarles dicho acceso.

Lo anterior es coherente con el uso que, excepto en su Capítulo I de su Título I dedicado a cuestiones de extranjería, la Constitución hace de los términos «ciudadana/s» o «ciudadano/s»: nada, efectivamente, impide entender que, al margen de ese Capítulo, la Constitución utiliza estos términos en un sentido sustantivo antes que formal; más bien todo invita a colegir lo

---

(38) Según estos criterios, las consultas a nivel autonómico y local deben considerarse referendarias, precisando en consecuencia autorización estatal (art. 149.1.32.º CE), si van dirigidas, cuanto menos (*vid.* STC 31/2015, FJ 8), a la población inscrita en el censo electoral autonómico o local correspondiente y versan sobre políticas que son competencia del Estado, pero también si reúnen las garantías propias de un proceso electoral.

En palabras de BUENO ARMIJO (2008: 209-210), «una consulta popular realizada con las garantías propias del sistema electoral, manifestación, por tanto, del derecho fundamental a la participación política del artículo 23 CE, sólo podrá ser un referéndum, dado que será un verdadero acto político en sentido estricto. Ni cabe una consulta popular con garantías electorales que no sea un referéndum, ni cabe un referéndum que no cuente con tales garantías. Las dos son una y la misma cosa». Sobre este tema, *vid.* también CARRASCO DURÁN (2012b): 1286; 1290.

(39) Para una crítica de la interpretación restrictiva que la STC 31/2015 ha hecho de las consultas populares no referendarias, *vid.* FERNÁNDEZ LEGAL (2015): 99-100.

contrario —especialmente elocuentes son en este sentido los artículos 9.1 y 53.2 CE, en relación este último con el artículo 162.1.b) CE (40). Como es coherente con el reconocimiento de derechos fundamentales con contenido participativo a personas extranjeras. En efecto, los derechos de participación de las personas extranjeras encuentran con frecuencia base constitucional en derechos fundamentales con contenido participativo reconocidos en términos genéricos («todas la personas», «se garantiza», «se reconoce») tanto a nacionales como a extranjeros residentes en nuestro país (STC 95/2003, FJ 6), tengan o no regularizada su residencia (SSTC 99/1985; 115/1987; 95/2003; 256/2007). Se reconocen así a personas extranjeras las libertades de expresión e información [art. 20.1.a) y 20.1.d) CE]; los derechos de reunión («manifestación colectiva de la libertad de expresión», y cauce del principio democrático participativo en un Estado social y democrático de Derecho —STC 236/2007, FJ 6—) y de asociación [«componente esencial de las democracias pluralistas... uno de sus elementos estructurales como ingrediente del Estado Social de Derecho (STC 56/1995)» —STC 236/2007, FJ 7—], ambos de capital importancia en la defensa de intereses colectivos, con frecuencia difusos, que de otra forma no alcanzarían a verse representados (arts. 21 y 22 CE) (41); la participación efectiva de los sectores afectados en la programación, el control y la gestión de los centros educativos sostenidos con fondos públicos (arts. 27.5 y 27.7 CE); o la libertad sindical (art. 28 CE), entendida como instrumento de participación en el ámbito laboral de todos los trabajadores (STC 236/2007, FJ 9).

En otras ocasiones, el reconocimiento a personas extranjeras de derechos de participación encuentra base constitucional en principios rectores de la política social y económica dirigidos a sectores poblacionales o ámbitos

(40) Todo ello al margen de que el desarrollo legislativo de la Constitución haya hecho de ellos una interpretación formal. Es el caso del artículo 125 CE («Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales») y su desarrollo por la Ley 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, que entre los requisitos para ser jurado exige «ser español mayor de edad» (art. 8.1).

(41) También el TEDH vincula las libertades de reunión y asociación (art. 11 CEDH) a la libertad de expresión (art. 10 CEDH —*vid.* las SSTEDH citadas en la STC 236/2007, FFJJ 6-7). En esta línea, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación, se refiere con énfasis en su Exposición de Motivos a la relación entre asociacionismo y participación, aunque luego se limitó a prever en su artículo 42 los Consejos Sectoriales de Asociaciones como cauces de participación ciudadana. Sobre el papel de las asociaciones pro inmigrantes y, sobre todo, de inmigrantes como instrumentos de participación e integración social de colectivos extranjeros en nuestro país, así como sobre sus insuficiencias, *vid.* MOYA MALAPEIRA (2010): 479-482; DÍAZ BUESO (2008): 137-138.

públicos concretos (juventud, consumidores, organizaciones profesionales, seguridad social, planificación económica) sin distinción de nacionalidad (arts. 48, 51, 52, 129 y 131.2 CE). Otros derechos de participación, en fin, como el derecho de petición, se reconocen exclusivamente a los españoles a nivel constitucional (art. 29 CE), pero ello no impide su reconocimiento a extranjeros a nivel legislativo, al encontramos fuera del ámbito del artículo 23 CE (*vid.* artículo 1 de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición).

Una lectura sistemática de la Constitución apunta, en definitiva, a que el concepto constitucional de participación en la cosa pública en general, y en lo político, en concreto, es más amplio que el concepto de participación política en sentido estricto a que se refiere el artículo 23 CE. Y apunta a una lectura sustantiva del término «ciudadanía», siempre que nos encontremos fuera del ámbito del Capítulo I del Título I de la Constitución y, con él, del artículo 23 CE. Todo lo cual obliga a los poderes públicos a fomentar la participación en la vida pública de la población extranjera, por mandato del artículo 9.2 CE. Esta conclusión es coherente con los «Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea», aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004, que definen la integración como «un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros», un proceso en el que la participación juega un papel central(42). Es, por lo demás, una conclusión especialmente importante en un momento en que las formas tradicionales de hacer política se están poniendo en cuestión y existe una creciente demanda de nuevas formas de participación, a través de mecanismos de democracia participativa. Y lo es en un momento de también creciente presencia en nuestro país de residentes, legalmente o no, que no poseen la ciudadanía formal española. Corresponde ahora ver en qué términos nuestro ordenamiento jurídico concreta el marco constitucional en materia de participación de las personas extranjeras.

#### IV. EL RECONOCIMIENTO LEGISLATIVO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA

También la legislación estatal apunta hacia una lectura sustantiva del término ciudadanía en materia de titularidad de mecanismos de democracia participativa, de participación política en sentido amplio. Para empezar,

(42) MOYA MALAPEINA (2010): 53 y ss.

la LO 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, reconoce a extranjeras/os residentes la titularidad de derechos fundamentales vinculados con la democracia participativa, como los derechos de reunión, asociación y sindicación, de conformidad con la jurisprudencia constitucional (SSTC 236/2007, FFJJ 6-7, 9). Y les reconoce también derechos de participación política, en concreto en su artículo 6, introducido por la LO 2/2009, de 11 de diciembre. Esta Ley Orgánica asumió, ya desde su Preámbulo, la necesidad de «reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración», y de hacerlo «mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía» (art. 2 bis), «promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes» (art. 2 ter.2), todo ello «en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley» (art. 2 ter.1). Al descender a los derechos políticos, con todo, el artículo 6.1 se limita a reiterar lo previsto en el artículo 13.2 CE sobre titularidad de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, mientras el artículo 6.2 se remite a los derechos que para los extranjeros residentes empadronados en un municipio establezca la legislación de bases de régimen local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local —en adelante LRBRL—. De este modo, la LO 2/2009 reconoce el lugar central de la cooperación interadministrativa y de la legislación de régimen local en materia de integración de colectivos extranjeros (art. 2 ter).

En lo que a la LRBRL se refiere, la reforma introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Régimen Local, destacó la «procedencia de incrementar la participación y la implicación de los *ciudadanos* en la vida pública local» (Exposición de Motivos II —cursiva mía—). Participación e implicación ciudadanas que la LRBRL define como un derecho de los *vecinos* [art. 18.1, letras a), b) e) y f)], entendiéndose por tales a quienes constituyen la población de un municipio. El artículo 15 LRBRL impone a toda persona que resida habitualmente en un municipio español la obligación, que no el derecho (43), de inscribirse en su padrón municipal, atribuyéndole desde dicha inscripción la condición de vecina/o del municipio en cuestión. Esta inscripción está abierta tanto a nacionales como a extranjeros, con independencia, por lo demás, de que estos residan o no legalmente en España, especificándose que la inscripción en el padrón municipal no constituye prueba de residencia legal (art. 18.2). En efecto, el empadronamiento de extranjeras/os requiere la inclusión del número de la tarjeta de residencia en vigor expedida por las autoridades españolas o del número de identificación que conste en documento, también en vigor, expedido por las autoridades espa-

---

(43) VILLAVERDE MENÉNDEZ (2010): 206-207.



ñolas, en caso de extranjeras/os que no proceden de un Estado miembro de la Unión Europea, de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o de otro al que, en virtud de un convenio internacional, se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados. En defecto de lo anterior, basta con presentar el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia [art. 16.2.f)] (44).

La LRBRL no subordina, pues, la inscripción en el padrón municipal al carácter legal de la residencia (45). Y es que la inscripción en el padrón municipal no es un instrumento atributivo de estatus jurídico. Este es más bien un documento acreditativo de una situación de hecho: la residencia en un municipio. Es esta, no la inscripción formal en el padrón, la fuente de derechos y obligaciones. En este sentido se pronunciaron los servicios jurídicos de la FEMP, en el informe elaborado, a solicitud del ayuntamiento de Vic, como respuesta a la negativa de este ayuntamiento a empadronar a extranjeros no comunitarios sin título de residencia. Este informe establecía que «el Padrón Municipal es un registro de situaciones de hecho y no de derecho. El Padrón de Habitantes debe ser un reflejo de la realidad, en él deben estar inscritas todas las personas que residan habitualmente en el respectivo municipio, con independencia de la calificación jurídica que merezca esa residencia, es decir, de si la residencia es legal o ilegal y del derecho que tenga o deje de tener para ocupar el domicilio en el que viva» (46). Ello significa la integración como residentes de todas/os las/os vecinas/os sin distinción de su nacionalidad ni de su situación administrativa.

Que esto es así aparece confirmado por el artículo 6.3 de la LO 4/2000, que en la redacción introducida por la LO 2/2009 impone a los Ayuntamientos la obligación de incorporar al padrón a los extranjeros que tengan su *domicilio habitual* en el municipio y de mantener actualizada la información relativa a los mismos, evitando toda referencia a su residencia y obviando de esta forma el debate en torno a si esta debe o no tener carácter legal (47). Todo lo cual está en consonancia con la jurisprudencia constitucional en la materia, que vincula la titularidad de derechos fundamentales, no a la residencia

---

(44) La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, añade en este punto una excepción para extranjeros «que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado».

(45) VILLAVERDE MENÉNDEZ (2010): 204-206. En contra, VELASCO CABALLERO (2010): 90-98.

(46) «Informe de los servicios jurídicos de la FEMP en relación al empadronamiento», de 19 de enero de 2010 —[http://femp.es/index.php/femp/content/download/9391/89876/file/Informe-FEMP\\_Empadronamiento%20%282%29.pdf](http://femp.es/index.php/femp/content/download/9391/89876/file/Informe-FEMP_Empadronamiento%20%282%29.pdf)

(47) VILLAVERDE MENÉNDEZ (2010): 198.

legal, sino a la residencia como situación de hecho, con independencia de su regularidad administrativa (especialmente elocuente es la STC 95/2003; *vid.* también SSTC 99/1985; 115/1987; STC 94/1993, de 27 de abril; 256/2007).

Definida la participación ciudadana a nivel municipal como un derecho de las/os vecinas/os, y definidas/os estas/os como las personas empadronadas en el municipio, la LRBRL pasa a reconocer, en su artículo 18 LRBRL, los derechos de participación vecinal, remitiendo la concreción de su titularidad al derecho sectorial correspondiente (*vid.* Capítulo IV del Título V, sobre «Información y participación ciudadanas»). Entre los derechos de participación que la LRBRL recoge nos encontramos con derechos de democracia política, que además del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales (art. 19) comprende el ejercicio de la iniciativa popular en la presentación de propuestas de acuerdos, actuaciones o reglamentos (art. 70 bis.2), en una lectura amplia de la exclusión constitucional de las/os extranjeras/os de la iniciativa legislativa popular (arts. 13.2, 23 y 87.3 CE). Pero también nos encontramos con derechos de democracia participativa, como la participación en la gestión municipal y la vida pública (*vid.* también los arts. 69; 70 bis.1; 70 bis.3), de forma individual o a través del asociacionismo vecinal (art. 72), la solicitud de consultas populares, y la participación en ellas (*vid.* también el art. 71), el derecho a la utilización de servicios públicos, y a exigir su prestación y, en su caso, su establecimiento, si este constituye una competencia municipal obligatoria, o el derecho a una buena administración, a ser informado y a dirigir solicitudes a la administración municipal sobre los expedientes y documentación municipales (*vid.* también los arts. 70 y 70 ter). Asimismo, el artículo 25.ñ) recoge como competencia municipal la promoción de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Algunos de estos derechos de democracia participativa aparecen reconocidos en la LRBRL a los «vecinos» [art. 70 bis.1 y 3, art. 71 (48), el art. 72]; otros lo están a los «ciudadanos». Este es el caso del artículo 69.1, que dispone que las corporaciones locales facilitarán la participación de todos los *ciudadanos* en la vida local, o del artículo 70.3, que reconoce el derecho de todos los *ciudadanos* a la buena administración a nivel municipal (*vid.* también art. 70 ter). Una lectura sistemática de la LRBRL apunta, con todo, al uso del término «ciudadanos» en sentido sustantivo. Y es que cuando la LRBRL quiere restringir el reconocimiento de un derecho a la ciudadanía formal lo hace de forma explícita. Así lo hace, en concreto, al limitar el de-

---

(48) Este artículo recoge la posibilidad de la consulta popular municipal para asuntos de interés vecinal, de conformidad con la legislación estatal y autonómica. Lo hace, con todo, ahondando en la confusión entre consultas populares y referendos, al exigir para las primeras una autorización gubernativa que solo precisan los segundos.

recho a ejercer la iniciativa popular mediante propuestas de acuerdos, actuaciones o proyectos de reglamentos municipales a «los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales» (art. 70 bis.2). Esta restricción debe entenderse «sin perjuicio de la legislación autonómica en la materia», que bien podría ampliar el ejercicio de dicha iniciativa a todos los vecinos y vecinas de un municipio. Se trata, en todo caso, de una restricción contraria al espíritu del artículo 9.2 CE, habida cuenta de que no nos encontramos ante una forma de participación política en sentido estricto, como sería la iniciativa legislativa popular, sino ante una manifestación de democracia participativa a nivel local que no es encuadrable en el ámbito de los artículos 23 y 13.2 CE. Sea esto como fuere, del artículo 70 bis.2 LRRL cabe colegir que, en todos los demás casos, esta Ley se refiere a «ciudadanos» y a «vecinos» como términos intercambiables. Buen ejemplo de esto nos lo ofrece su artículo 70 bis.3, que dispone que «las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los *vecinos*, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas *ciudadanas*» —*vid.* también el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en el que se concretan los mecanismos de participación recogidos en la LRRL (Título VII, arts. 226 a 236, que regulan el «Estatuto del vecino»)—. Igualmente elocuente en este sentido es la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, cuyo anexo dispone que «en el contexto de esta Ley, se entiende por ciudadano cualesquiera personas físicas, jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas» —es decir, cualquier vecina o vecino.

Podemos pues concluir que la legislación estatal relevante en la materia asume la ciudadanía como un concepto de contenido fundamentalmente sustantivo, inclusivo de la población extranjera residente en nuestro territorio, convirtiendo una lectura formal, excluyente, del mismo en la excepción, en coherencia con la interpretación que más arriba se hizo del marco constitucional. Todo ello a nivel estatal. Resta por analizar el posicionamiento del derecho autonómico en la materia (49). Por razones de espacio, nos limitaremos a asomarnos a cómo el marco autonómico andaluz aborda la integración ciudadana de la población extranjera mediante mecanismos de democracia participativa en áreas de su competencia.

---

(49) LÓPEZ ULLOA (2012): 1032.

## V. BREVE REFERENCIA AL MARCO AUTONÓMICO. EL CASO ANDALUZ

Haciéndose eco de la creciente demanda de democracia participativa y la estrecha conexión entre esta y la descentralización política (50), y en línea con los Estatutos de Autonomía reformados a partir del año 2006, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAAnd) aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, introduce una visión de la sociedad a la que se va a aplicar más participativa que su antecesor. Su artículo 10.3.19.º asume así como objetivo la «participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los terrenos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa». Es, además, un Estatuto consciente del tránsito de Andalucía desde una sociedad de emigrantes a una de acogida de inmigrantes (51). El EAAnd de 1981 no contenía precepto alguno dedicado a población inmigrante, mientras dedicaba cuatro preceptos a la población andaluza emigrante [sus arts. 12.3.4, 23.3, 58.1.g) y 72.2]. Como contraste, el EAAnd de 2007 hace referencia a la inmigración en su Preámbulo y en cuatro de sus artículos, en los que recoge la integración de la población inmigrante como objetivo básico (art. 10.3.17.º) y principio rector de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma (art. 37.1.9.º), asume competencias en materia de inmigración (art. 62), e introduce el principio de solidaridad en nuestras relaciones con países de procedencia de inmigrantes para Andalucía o receptores de migrantes andaluces (art. 245.3). A la población andaluza emigrante solo se refiere este último artículo y el artículo 6, que recoge la participación y asistencia a andaluces y andaluzas en el exterior.

Con todo, y en línea con otros estatutos de autonomía de nuevo cuño, el nuevo EAAnd excluye a la población extranjera de la definición de andaluzas/andaluces, que en su artículo 5.1 define como aquellos ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en un municipio andaluz (52). A este se suma una previsión similar a la del artículo 9.2 CE: el artículo 10.1 EAAnd recoge entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma promover la igualdad y libertad *de los individuos y los grupos en que se integran*, remover los obstáculos que

(50) PÉREZ ALBERDI (2008). Lo mismo cabe decir de la descentralización administrativa y la participación a nivel local —*vid.* EXPÓSITO (2013).

(51) Sobre este tema, *vid.* LÓPEZ ULLOA (2012).

(52) *Vid.* los estatutos de autonomía de Valencia (art. 3), Cataluña (art. 7), Aragón (art. 4), Castilla y León (art. 7), Extremadura (art. 3), Baleares (art. 9) y Castilla-La Mancha (art. 3).

impidan o dificulten su plenitud, así como fomentar la calidad de la democracia facilitando la participación *de todos los andaluces* en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, apostilla, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias (53). Existe, pese a su paralelismo, una diferencia de calado entre este artículo y el artículo 9.2 CE. Mientras que, en el marco del artículo 9.2 CE el término *ciudadanos* puede y debe interpretarse, según se argumentó, en un sentido sustantivo, el término *andaluces* recogido en el artículo 10.1 EAAnd se refiere necesariamente, en virtud del artículo 5.1 EAAnd, a las personas con nacionalidad española empadronadas en un municipio andaluz. Ciertamente, la igualdad y libertad de todos los individuos pasa por la igual y libre participación también de todos, que la segunda es condición de efectividad de la primera. Con todo, la referencia a todos los individuos y a los andaluces en el artículo 10.1 EAAnd introduce un elemento de tensión interna que se traduce en ambigüedad en cuanto a su ámbito de aplicación.

Pese a esta ambigüedad, y en línea con la interpretación que aquí se ha hecho del artículo 9.2 CE, el EAAnd reconoce derechos de participación a la población extranjera residente en Andalucía en ámbitos que van más allá del terreno político en sentido estricto. Claros son en este sentido los preceptos estatutarios que abren la participación ciudadana a extranjeros en los terrenos laboral, económico, social o cultural. Así, el artículo 10.3.17.º EAAnd asume como objetivo básico de las políticas públicas de la Comunidad la integración social, económica, laboral y cultural, que no política, de los inmigrantes en Andalucía. El artículo 37.1.9.º EAAnd recoge el fomento de dicha integración entre los principios rectores de las políticas públicas andaluzas. Por su parte, el artículo 62 EAAnd asume competencias en materia de inmigración, en concreto en políticas de integración y participación de inmigrantes dentro del ámbito competencial autonómico, si bien tan solo a nivel social, económico y cultural, no político.

---

(53) En sentido semejante se expresan los estatutos de autonomía de Castilla y León (art. 8.2) y Aragón (art. 20). El de Extremadura (art. 7) invierte este patrón, estableciendo la obligación de los poderes públicos de «promover las condiciones de orden social, político, cultural o económico, para que la libertad y la igualdad *de los extremeños*, entre sí y con el resto de los españoles, sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; y facilitar la participación de *todos* en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura, en un contexto de libertad, justicia y solidaridad». Por su parte, el Estatuto de Autonomía valenciano (art. 10.4) se refiere tan solo a la obligación de la Generalitat de promover las condiciones para que los derechos sociales de los *ciudadanos valencianos* y de los grupos y colectivos en que se integran sean objeto de una aplicación real y efectiva. Solo el Estatuto de Autonomía catalán se refiere sin ambigüedades a la obligación de los poderes públicos de promover la igualdad y libertad y de la participación de *todas las personas* (art. 4).

A partir de aquí, son diversos los preceptos del EAAAnd que prevén la participación de las personas extranjeras en espacios públicos no directamente políticos, como el relativo al consumo (art. 27), la cultura (art. 33), las nuevas tecnologías y «la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación mediante los medios y recursos que la ley establezca» (art. 34). Por su parte, el artículo 37 recoge como principio rector de las políticas públicas el fomento de la participación en la vida pública no política de colectivos concretos sin distinción de nacionalidad, como las personas mayores (párr. 1.3.º) o las personas jóvenes (párr. 1.8.º). Como complemento, el artículo 74 asume competencias sobre promoción del asociacionismo juvenil y de la participación de los jóvenes. El artículo 84.2 ajusta el ejercicio de las competencias que la Comunidad Autónoma andaluza asuma en materia de educación, sanidad y servicios sociales a criterios de participación democrática de todas las personas interesadas, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales, con independencia de la nacionalidad de sus integrantes, siempre en los términos que la ley establezca. El artículo 163.3 obliga a los poderes públicos a facilitar el acceso de trabajadoras/es a la propiedad y gestión de los medios de producción, de conformidad con el artículo 129.2 CE. El artículo 170, en fin, obliga a los poderes públicos a promover la participación de trabajadoras/es en las empresas y su acceso a información sobre aspectos generales y laborales que les afecten.

Pese a que los preceptos mencionados dejan de lado la integración política de la población extranjera, el EAAAnd abre también a esta los mecanismos que en él se recogen de participación política en sentido amplio, los que quedan fuera del ámbito del artículo 23 CE. Su Título Preliminar comienza asumiendo la obligación de establecer mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía (art. 5.3), sin excluir el terreno político. A ella apunta también el reconocimiento a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía como titulares de derechos y deberes estatutarios y destinatarios de políticas públicas (art. 12); la prohibición de discriminación en el ejercicio de derechos (art. 14); y el derecho de todos (y de todas) a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales (art. 23). Una lectura coherente de estos tres preceptos nos traslada a la conexión marshalliana entre ciudadanía y titularidad de derechos, derechos que se construyen como fuente de igualdad efectiva en el acceso a los mecanismos participativos que articulan la primera.

Por su parte, el artículo 30 EAAAnd abre a la población extranjera el acceso a mecanismos concretos de participación política en sentido amplio. El artículo 30.1 EAAAnd reconoce «el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por me-

dio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes». El artículo 30.2 EAAnd dispone a continuación que «la Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivos a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos reconocidos en el apartado anterior, dentro del marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea». Dicha extensión no cabe en el caso del derecho de sufragio y el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas populares, reconocidos en los apartados a) y b) del artículo 30.1 EAAnd (54), con las salvedades que recoge el artículo 13.2 CE. Pero es obligación del legislador autonómico llevarla a cabo, ciertamente sin «ritmos ni plazos» (55), en el caso de los demás derechos reconocidos en el artículo 30.1 EAAnd. Entre ellos se encuentra el derecho a participar en la elaboración de las leyes directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento (b) (56); el derecho a promover la convocatoria de consultas populares no referendarias, más allá pues del ámbito del 23 CE, siempre que no desborden el ámbito de las competencias autonómicas y locales, y siempre, en el caso de estas últimas, «sin perjuicio de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (STC 31/2010, FJ 69) (c) (57);

(54) *Vid.* también artículo 111.2 EAAnd. Sobre este tema, *vid.* CARRASCO DURÁN (2012a). *Vid.* también AZPITARTE SÁNCHEZ (2012).

(55) CARRASCO DURÁN, Manuel (2012a): 492.

(56) La regulación de dicha participación deja de ser pues una opción legislativa para convertirse en un derecho estatutario, y su convocatoria deja de ser una facultad abierta a los Diputados y Grupos parlamentarios autonómicos como dispone el artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Se hace pues precisa una reforma de este artículo para adaptarlo al nuevo marco estatutario. *Vid.* CARRASCO DURÁN (2014): 197. Las personas extranjeras sí quedarían excluidas del derecho a participar en el procedimiento legislativo mediante la presentación, defensa y seguimiento en Comisión y en el Pleno de la Cámara de una iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), un derecho reservado a las personas promotoras de una iniciativa legislativa popular (Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, disposición final; Reglamento del Parlamento de Andalucía, art. 125.2), que como sabemos deben tener la nacionalidad española [CARRASCO DURÁN (2014): 185].

(57) Se entiende por tales las «encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum» (art. 78 EAAnd, que asume competencias en la materia a nivel autonómico y local; *vid.* también el art. 111.3 EAAnd). Con todo, la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de consultas populares locales en Andalucía, abre la participación en dichas consultas a los vecinos (art. 2.1), para restringirlas a continuación al cuerpo electoral (art. 3), es decir, a los vecinos del municipio que al tiempo de la consulta gocen del derecho de sufragio activo en elecciones municipales (art. 15). Y ello pese a que su objeto sean las consultas populares de ámbito local que versen sobre asuntos de competencia municipal, sin carácter, pues referendario.

el derecho de petición individual y colectiva (d); y el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza (e). Este último reconoce la participación en la esfera pública como un derecho genérico, supletorio de todos los derechos de participación reconocidos en ámbitos específicos (58). En esta línea, el artículo 26.2 EAAAnd obliga a los poderes públicos andaluces a regular la participación institucional en el ámbito de la Junta de Andalucía de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma, con independencia de la nacionalidad de sus integrantes [vid. art. 131.2 CE, art. 132 EAAAnd y la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía (59)]. También el derecho de participación y de acceso a las administraciones públicas, lo que se conoce como derecho de buena administración, se reconoce en el artículo 31 EAAAnd en términos genéricos en cuanto a su titularidad («se garantiza»), en línea con el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales (60), concretándose así dentro del ámbito autonómico andaluz el derecho de configuración legal a una buena administración reconocido en el artículo 105 CE.

Otros preceptos estatutarios se refieren a la participación política en sentido amplio como participación «ciudadana». Así, el EAAAnd se refiere, entre sus objetivos, a «la participación *ciudadana* en la elaboración, prestación y evaluación de políticas públicas» (art. 10.3.19 —mi cursiva—). Su artículo 113 se refiere asimismo a «la participación *ciudadana* en el procedimiento legislativo» (mi cursiva), si bien esta vez solo a través de asociaciones (61). También el artículo 134, al recoger el derecho a una buena administración en el marco del título IV, dedicado a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, dispone que la ley regulará la participación, no de todos, en línea con el artículo 31 EAAAnd, sino de los *ciudadanos*, directamente o a través de las asociaciones en que se integren, en los procedimientos ad-

(58) Su origen está en una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en el Parlamento de Andalucía (enmienda número 455) y en el Congreso de los Diputados (enmienda número 14) para incluir un artículo 30bis orientado a «ampliar la democracia representativa en una Democracia participativa» —cfr. PÉREZ ALBERDI (2008): 199-200.

(59) Al objeto de «reforzar los mecanismos de participación de los actores directos del sistema productivo, reafirmando el papel de estos en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho» (exposición de motivos), su artículo 1 dispone: «Se crea el Consejo Económico y Social de Andalucía como cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos socioeconómicos, con las funciones, composición y organización previstas en la presente Ley».

(60) Pese a ello, hay quien quizás por inercia reduce el término «todos» del artículo 31 EAAAnd a sinónimo del término «ciudadanos» utilizado por el artículo 105 CE —CARRILLO DONAIRE (2012): 512.

(61) Vid. PÉREZ ALBERDI (2008): 196, contra la posibilidad de participación indirecta en los procesos legislativos a través de entidades asociativas.



ministrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar, así como el acceso también de los *ciudadanos* a la administración autonómica, que comprenderá en todo caso sus archivos y registros, poniendo a su disposición los medios tecnológicos necesarios para ello. Así lo recoge también el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Una interpretación sistemática de estos preceptos con el artículo 30.2 y 31 EAAnd, conforme además con el artículo 9.2 CE, apunta al contenido necesariamente sustantivo de los términos «ciudadanía» y «ciudadanos», que abarcan pues necesariamente a la población extranjera residente en territorio andaluz. Lo mismo cabe decir del uso de estos términos en el desarrollo normativo del EAAnd. Especialmente elocuentes son los Reglamentos municipales de Participación Ciudadana. Conforme a lo dispuesto en el artículo 10.3.19.º EAAnd sobre participación ciudadana, y en línea con el artículo 70 bis LRBRL, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía dispone en su DF 7.ª que todos los municipios andaluces aprobarán un reglamento de participación ciudadana que asegure los cauces y métodos de información y de participación de la ciudadanía en los programas y políticas públicas (62). Pues bien, allí donde se han aprobado, que no es el caso de todos los ayuntamientos andaluces, estos Reglamentos utilizan los términos «ciudadano/a», «vecino/a» y «persona» como términos intercambiables (63).

En esta línea, el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana en Andalucía, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el pasado 29 de julio, y cuya tramitación como Proyecto de Ley ha quedado en suspenso con el fin de la IX legislatura andaluza, quiere ser inclusivo de la población extranjera residente en nuestro territorio, introduciéndola expresamente en el ámbito de la participación ciudadana que regula (arts. 4.1 y 5.5) (64). Se alinea así este Anteproyecto con las leyes autonómicas de participación ciudadana aprobadas hasta el momento en nuestro país, la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (arts. 1, 2 y 4), y la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a

---

(62) Llama la atención que, a diferencia de otros Estatutos de Autonomía recientemente reformados, como los de Cataluña (art. 86), Aragón (art. 82), Baleares (art. 75), Castilla y León (art. 44) y Extremadura (art. 54), el EAAnd, al igual que el de Valencia, no haga referencia a la participación en el ámbito municipal (art. 91 EAAnd).

(63) NARANJO ROMÁN (2015).

(64) <http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/cms/export/sites/default/portal/anteproyectoleyparticipacionciudadana.pdf>. Su artículo 5 se refiere a los derechos de participación de «todas las personas que tengan la condición política de andaluces y quienes tengan vecindad administrativa en Andalucía».

la participación ciudadana (arts. 1 y 2)(65). Ciertamente, la primera de estas leyes ha sido derogada por la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que ha suprimido toda referencia a la ciudadanía participativa de las personas extranjeras con vecindad administrativa en la Comunidad. Esta puede, con todo, colegirse del uso de los términos ciudadano/a y ciudadanía a lo largo del articulado de la Ley. Así, su artículo 48.1 limita la iniciativa de regulación normativa o de mejora de su calidad a los ciudadanos legitimados para promover la iniciativa legislativa popular con base en la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, esto es, a las/os valencianas/os inscritos en el censo electoral y que no estén privados de los derechos políticos (art. 1 de la Ley 5/1993). Más allá de la crítica que merece este artículo, la misma que más arriba se hizo del artículo 70 bis.2 LRBRL (por restringir a la ciudadanía formal una manifestación de democracia participativa, no de participación política en sentido estricto), de él cabe extraer la misma conclusión *a sensu contrario* que de éste, a saber, que las demás referencias a la ciudadanía contenidas en la Ley valenciana 2/2015 lo son a su dimensión sustantiva. Sea esto como fuere, y sobre todo, el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana en Andalucía se alinea con el artículo 30.2 EAAnd y el artículo 9.2 CE en materia de participación de personas extranjeras. Solo hemos de confiar en su futura aprobación, y en que su entrada en vigor arroje claridad al estatuto participativo de las personas extranjeras residentes en Andalucía.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo ha estado inspirado por un doble propósito. El primero y principal ha sido reivindicar para la ciudadanía un lugar propio dentro del Estado, singularizándola respecto de la nacionalidad, ahondando en su dimensión sustantiva, que es la que da contenido al artículo 9.2 CE. Todo ello de cara a conectar la democracia participativa con la ciudadanía como fuente de legitimación del Estado en términos democráticos. El segundo ha sido hacer valer el estatus ciudadano-participativo de la población extranjera residente en nuestro territorio, tanto a nivel teórico como a nivel normativo. Se ha querido así contemplar la participación de la población extranjera como participación *ciudadana*, no meramente social (66), en reivindicación del bagaje político-filosófico de ese concepto, de perfil republicano y contenido

---

(65) *Vid.* también la Ley valenciana 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes. Sobre estas leyes, *vid.* TUR AUSINA (2013).

(66) CARRASCO DURÁN (2014): 125, nota 26.

marcadamente plural y participativo. Y se ha querido anclar en nuestro marco constitucional el estatus participativo que emana de dicho concepto.

Lo anterior no significa perder de vista los límites que el artículo 13.2 CE de nuestra Constitución impone a este estatus participativo, y que se refieren a la titularidad de los derechos de participación política en sentido estricto, de los derechos en que se concreta la expresión de voluntad del pueblo soberano. Significa dejar de identificar la ciudadanía con esos límites. Más allá de la conveniencia de reformar la Constitución para ampliar la titularidad de esos derechos y, con ellos, el concepto de soberanía y de pueblo (67), el propósito de este artículo ha sido defender la ciudadanía como un estatus sustantivo no necesariamente homogéneo, sino dinámico, plural y multinivel, abierto en línea de principio a toda persona «afectada e implicada ... con los intereses colectivos» (68), pero que puede ser matizado en la titularidad de algunos de los derechos que le dan contenido. Su propósito ha sido, en definitiva, reivindicar el espacio de participación ciudadana en sentido amplio como un espacio abierto a la población extranjera residente en nuestro territorio.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo (2012): *Inmigración y Democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, y MOYA MALAPEIRA, David (2008): «El derecho de sufragio de los extranjeros residentes», en Eliseo Aja Fernández, Joaquín Arango Vila-Belda, Josep Oliver i Alonso (coords.), *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la inmigración en España*, Barcelona, págs. 64-81.
- ALÁEZ CORRAL, Benito (2006): *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, Madrid, CEPC.
- (2008): «Los condicionamientos constitucional-democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía», en Pietro Costa y Benito Aláez Corral, *Nacionalidad y Ciudadanía*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, págs. 49-125.
- ANDREWS, Geoff (ed.) (1991): *Citizenship*, London, Lawrence & Wishart.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (2012): «Artículo 111. Iniciativa legislativa», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (dirs.), Javier Pardo Falcón (coord.), Sevilla, Parlamento de Andalucía, págs. 1812-1825.
- BAUBOCK, Rainer (2006): «Lealtades rivales e inclusión democrática en contextos migratorios», *RtFP* / 27, págs. 41-69.
- BEINER, Ronald (ed.) (1995): *Theorising Citizenship*, New York, State University of New York Press.

(67) PRESNO LINERA (2004): 39.

(68) VILLAVEDE MENÉNDEZ (2010): 192. Vid. también ALÁEZ CORRAL (2006): 215 y ss; SANTOLAYA y ALÁEZ CORRAL (2008): 65; SANTOLAYA y ALÁEZ CORRAL (2008): 98.

- BELVISI, Francesco (2010): «Sociedad multicultural, persona y Constitución: el inmigrante como *pariah*», *Derechos y Libertades*, n.º 22, págs. 161-178.
- BOTTOMORE, Tom (1992): «Ciudadanía y clase social cuarenta años después» (1989), en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza Editorial, págs. 85-137.
- BRUBAKER, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- BUENO ARMIJO, Antonio (2008): «“Consultas populares” y “referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», *Revista de Administración Pública*, págs. 195-228.
- BULMER, Martin, y REES, Anthony (eds.) (1996): *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London, UCL Press.
- CARRASCO DURÁN, Manuel (2010): «El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 22, págs. 147-162.
- (2012a): «Artículo 30. Participación política», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (dirs.), Javier Pardo Falcón (coord.), Sevilla, Parlamento de Andalucía, págs. 483-499.
- (2012b): «Artículo 78. Consultas populares», *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (dirs.), Javier Pardo Falcón (coord.), Sevilla, Parlamento de Andalucía, págs. 1278-1296.
- (2014): «La participación social en el procedimiento legislativo», *Revista de Derecho Político*, n.º 89, págs. 175-204.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2012): «Artículo 31. Buena administración», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (dirs.), Javier Pardo Falcón (coord.), Sevilla, Parlamento de Andalucía, págs. 500-515.
- CONSTANT, Benjamin (1988ed.): «The Liberty of the Ancients compared with that of the Moderns», en *Political Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 307-328.
- COSTA, Pietro (2008): «Ciudadanía y patrones de pertenencia a la comunidad política», en Pietro Costa y Benito Aláez, *Nacionalidad y Ciudadanía*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, págs. 19-48.
- DÍAZ BUESO, Laura (2008): «La incorporación de la participación política de los inmigrantes al ordenamiento jurídico español», *Derechos y Libertades*, n.º 18, págs. 125-139.
- EXPÓSITO, Enriqueta (2013): «Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa», *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, n.º XIV págs. 361-401.
- FERNÁNDEZ LE GAL, Annaïck (2015): «La regulación por el legislador de la participación de los extranjeros en los asuntos públicos», en Blanca Rodríguez Ruiz (coord.), *Los derechos de participación de la población inmigrante asentada en Andalucía. Un análisis del marco jurídico y de la realidad social*, Granada, Comares, págs. 81-102.
- FERRAJOLI, Luigi (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- FRIEDMAN, Marilyn (ed.) (2003): *Women and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press.
- GARCÍA INDA, Javier (2003): «El cosmopolitismo y las nuevas fronteras de la ciudadanía», en José Martínez de Pisón y Joaquín Giró, *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*, Logroño, Universidad de La Rioja, págs. 91-111.
- HABERMAS, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- KANT, Immanuel (1793-2006 ed.): «Para la paz perpetua. Un esbozo filosófico», *En defensa de la Ilustración*, Barcelona, Alba Editorial S.L.U., págs. 307-359.
- (1795-2006 ed.): «Sobre el tópico: esto puede ser correcto en teoría pero no vale para la práctica», *En defensa de la Ilustración*, Barcelona, Alba Editorial S. L. U., págs. 241-289.

- KYMLICKA, Will and NORMAN, Wayne (1995): «Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», en Ronald Beiner (ed.), *Theorising Citizenship*, New York, State University of New York Press, págs. 283-322.
- LISTER, Ruth (1997): *Citizenship. Feminist Perspectives*, New York, Palgrave.
- LÓPEZ ULLOA, Juan Manuel (2012): «Artículo 62. Inmigración», *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (dir.), Javier Pardo Falcón (coord.), Sevilla, Parlamento de Andalucía, págs. 1026-1038.
- MARSHALL, T. H. (1963): «Citizenship and Social Class» (1949), en *Sociology at the Crossroad and Other Essays*, London, Heinemann, págs. 67-127.
- MASSO GARROTE, Marcos Francisco (1997): «Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el estado nacional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 97, págs. 159-194.
- MÉNDEZ LAGO, Mónica (2008): «El reconocimiento del derecho a la participación política de los inmigrantes», *Derechos y Libertades*, n.º 18, págs. 141-160.
- MOUFFE, Chantal (1992): *Dimensions of Radical Democracy*, London, Verso.
- (1993): *The Return of the Political*, New York, Verso.
- MOYA MALAPEIRA, David (2010): «Regulación del derecho de sufragio de los extranjeros en España y los mecanismos alternativos de participación política», en David Moya Malapeira y Alba Viñas Ferrer (eds.), *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, págs. 461-501.
- NARANJO ROMÁN, Rosario (2015): «La población inmigrante en los reglamentos de participación ciudadana en Andalucía», en Blanca Rodríguez Ruiz (coord.), *Los derechos de participación de la población inmigrante asentada en Andalucía. Un análisis del marco jurídico y de la realidad social*, Granada, Comares, págs. 125-161.
- PÉREZ ALBERDI, Reyes (2008): «Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente» (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía), *Revista de Derecho Político*, págs. 181-205.
- PITKIN, Hanna F. (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley-Los Angeles-London, University of California Press.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2004): «La participación política como forma de integración», en Miguel Ángel Presno Linera (coord.), *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Valencia, Tirant, págs. 19-42.
- RAMIRO AVILÉS, Miguel Ángel (2008): «El derecho de sufragio activo y pasivo de los inmigrantes. Una utopía para el siglo XXI», *Derechos y Libertades*, n.º 18, págs. 97-124.
- RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca (2010): «Hacia un Estado Post-patriarcal. Feminismo y Ciudadanía», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 149, págs. 87-122.
- (2013): «¿Identidad o autonomía? La autonomía relacional como pilar de la ciudadanía democrática», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 16, págs. 75-104.
- RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, Juan (1999): «La nacionalidad como vía de integración de los inmigrantes extranjeros», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 103, págs. 171-185.
- SANTOLAYA, Pablo y REVENGA, Miguel (2007): *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SAUSÍN BELTRÁN, Raúl (2012): *Fronteras y Retos de la Ciudadanía. El gobierno democrático de la diversidad*, Logroño, Perla Ediciones.
- SIIM, Birte (2000): *Gender and Citizenship*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SOLANES CORELLA, Ángeles (2008): «La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate», *Derechos y Libertades*, n.º 18, págs. 67-95.

- TUR AUSINA, Rosario (2013): «Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 14, págs. 203-232.
- VAN STEENBERGEN, Bart (ed.) (1994): *The Conditions of Citizenship*, London, Sage.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2010): «Políticas y competencias locales sobre inmigración», en Silvia Díez Sastre (dir.), *Inmigración y gobiernos locales*, Madrid, Marcial Pons, págs. 65-120.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (2010): «El padrón municipal, integración social y nueva ciudadanía social. Padrón versus nación», en Silvia Díez Sastre (dir.), *Inmigración y gobiernos locales*, Madrid, Marcial Pons, págs. 187-208.
- YEATMAN, Anna (1994): *Postmodern Revisionings of the Political*, London, Routledge.
- YOUNG, Iris Marion (1989): «Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship», *Ethics*, n.º 99, págs. 250-274. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1086/293065>
- YUVAL-DAVIS, Nira & WERBNER, Pnina (eds.) (1988): *Women, Citizenship and Difference*, London, Zed Books.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard (2003): «Inmigración y multiculturalidad: hacia un nuevo concepto de ciudadanía», en José Martínez de Pisón y Joaquín Giró, *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas socio-jurídicas*, Logroño, Universidad de La Rioja, págs. 113-127.