

## Participación ciudadana e inmigración: consideraciones políticas y jurídicas<sup>1</sup>

### Citizen participation and immigration: political and legal considerations

Jorge Castellanos Claramunt  
Departamento de Filosofía del Derecho y Política  
Facultat de Dret  
Universitat de València

Fecha de recepción 23/06/2019 | De aceptación: 01/12/2019 | De publicación: 27/12/2019

#### RESUMEN.

La participación ciudadana es el elemento clave en la labor de integración de las personas migrantes. La perspectiva política y la jurídica de esta cuestión se estudian en el presente trabajo para concluir que el derecho humano a la participación ciudadana es la base sobre la que edificar las democracias del siglo XXI, que no podrán mantener la estructura de ciudadanía de dos velocidades que forman su sociedad. La integración ha de ser lo más completa posible, y ello implica un mayor reconocimiento de derechos a los migrantes, fundamentalmente en el escenario de la participación ciudadana.

#### PALABRAS CLAVE.

Inmigración, participación ciudadana, integración, democracia, derechos humanos.

#### ABSTRACT.

Citizen participation is the key element in the work of integration of migrants. The political and legal perspective of this issue are studied in this paper to conclude that the human right to citizen participation is the basis on which to build the XXI century democracies, which will not be able to maintain the citizenship structure of two speeds that they form their society. Integration must be as complete as possible, and this implies greater recognition of the rights of migrants, fundamentally in the context of citizen participation.

#### KEY WORDS.

Immigration, citizen participation, integration, democracy, human rights.

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado gracias a la financiación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (FPU014/02451).

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Sobre la cuestión de la inmigración. 3. Perspectiva jurídica de la participación de los inmigrantes. 4. La participación como derecho humano. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

## 1. Introducción

Para abordar la cuestión de la participación ciudadana respecto de los inmigrantes no vamos a entrar en la consideración sobre los aspectos legales o regulares de los migrantes, ampliamente tratada en otros trabajos de referencia<sup>2</sup>, ya que se trataría de una cuestión previa de la que partimos para que se produzca una integración progresiva y mejor de los ciudadanos provenientes de otros lugares del mundo en los núcleos de población en los que deciden asentarse<sup>3</sup>. Lo que va a centrar nuestro interés es otra cuestión: su dimensión participativa en los asuntos públicos, atendiendo a la naturaleza política y jurídica que de ello se deriva. De hecho el profesor De Lucas afirma sobre la inmigración que «el error más común en el mundo jurídico y político ha consistido en la ausencia de reconocimiento de la profunda dimensión *política* de esta realidad»<sup>4</sup>.

Lo fundamental en esta cuestión es que se produzca una integración de los inmigrantes en los entornos sociales en los que desarrollan su vida. Y no se produce dicha integración sin aceptar que el inmigrante es parte activa en un proceso bidireccional que involucra en el cambio también a la sociedad de acogida<sup>5</sup>. Por ello conviene observar la cuestión desde diversos puntos de vista.

En primer lugar fijaremos la perspectiva desde el propio territorio de acogida. El Estado debe plantear una legislación y fomentar una posición política de la ciudadanía proclive a la integración de los ciudadanos venidos de otros lugares, de los migrantes. Si no existe una predisposición del país

<sup>2</sup> Véase DEL REAL ALCALÁ, J. A.; “La gestión jurídica de la inmigración irregular: una zona entre medias de la legalidad y la ilegalidad”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 20, 2010, pp. 21-42.

<sup>3</sup> MOLINA NAVARRETE, C.; PÉREZ SOLA, N. y ESTEBAN DE LA ROSA, G. (coords.); *Inmigración e integración de los extranjeros en España*, Madrid, Difusión Jurídica, 2009.

<sup>4</sup> DE LUCAS, J.; “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica)”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 36, 2017, p. 65.

<sup>5</sup> DE LUCAS, J.; “Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, *REDUR*, 1, 2003, pp. 47-48.

receptor, y sus ciudadanos coinciden en el reconocimiento necesario de los derechos de los migrantes para su correcta adaptación, el proceso viene predestinado al fracaso. Por tanto, desde un primer punto de vista, la integración pasa, casi inexorablemente, por una posición previa barnizada de receptividad por la sociedad que va a integrar a los migrantes. Es un punto de partida.

Obviamente, la segunda perspectiva que vamos a presentar es la de los propios migrantes. Esta suele ser, la verdad sea dicha, una cuestión compleja cuando entran en juego otros elementos como pueden ser los aspectos religiosos, las costumbres y, en general, el acervo cultural que traen consigo las personas migrantes.

Ahora bien, la cuestión estrictamente política, la consideración de ciudadano que se informa y preocupa por el entorno en el que vive sobrepasa, como norma general, esas cuestiones. Nos referimos, en consecuencia, a la dimensión única y exclusivamente política. Por tanto, la persona migrante, y especialmente si pretende radicarse en el territorio de destino y formar una familia, o reagrupar a la familia ya existente, tiene un especial interés en adaptarse al entorno social y propiciar su progresiva integración. Para ello es clave su predisposición a comunicarse con su entorno más próximo, con la realidad social de su municipio y, en consecuencia, ejercer como ciudadano en los asuntos públicos. A fin de cuentas la participación ciudadana se basa en ello, en preocuparnos y tratar de influir en el desarrollo de la vida en común.

Participar políticamente en nuestro entorno lleva consigo un deseo de mejora global, de potenciar los aspectos públicos que generan una vida en común de mayor calidad, de decidir entre todos aquello que consideramos que es mejor. Si la persona migrante quiere asentarse en un país también va a querer desarrollar lo anteriormente expuesto, y conviene que tanto la ciudadanía como, por supuesto, los poderes públicos, sean conscientes de esta situación para propiciar una mejor y mayor integración. Es más, el informe *Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*<sup>6</sup>, muestra que la migración puede mejorar el desarrollo humano de quienes se desplazan, de las comunidades de destino y de los que permanecen en su lugar de origen<sup>7</sup>. Porque, además, el efecto contrario lo que hace es retroalimentar las posturas que promueven la no integración de la población migrante. En relación directa con ello, es

<sup>6</sup> PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009 Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*, 2009. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2009\\_es\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf)

<sup>7</sup> CONEJERO PAZ, E.; “La política de inmigración en España”, *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, vol. 1, nº. 8, 2012, p. 3.

notorio el interés existente en algunos sectores sociales, mediáticos y políticos de asimilar los conceptos de inmigración e inseguridad ciudadana y, contra ello, la tentación populista de ofrecer soluciones fáciles a problemas complejos parece difícil de vencer<sup>8</sup>.

Uno de los argumentos que presentan los líderes populistas en la actualidad es el rechazo a la inmigración. Paradójicamente, muchos de esos discursos, con un fuerte componente xenófobo y antidemocrático, tratan de hundir sus raíces en procesos de apertura a la ciudadanía<sup>9</sup>. Amparados en que recogen el *sentir* del pueblo tratan de presentar a la inmigración como un factor determinante de los problemas sociales. El discurso de que los migrantes no quieren integrarse en la cuestión social y política del municipio en el que residen bebe de las mismas fuentes que consideran que no hay que propiciar la extensión de los derechos propios de la ciudadanía a aquellos que vienen de otros países. La conclusión es obvia: si no se les trata de integrar, los inmigrantes no van a poder superar, salvo contadas excepciones, la barrera que se les plantea para, de hecho, involucrarse en los asuntos públicos, por lo que el efecto que se trata de criticar lo que hace es potenciarse. De ahí que aunque «se ha avanzado en la toma de conciencia acerca de la importancia de adoptar una estrategia de integración como elemento indisoluble que debe acompañar a la política migratoria, estamos muy lejos de ese modelo de integración multiculturalista pluralista que fundamenta la integración en la equiparación de derechos»<sup>10</sup>, cuando debería ser ese, precisamente, el objetivo prioritario para una integración de los migrantes en las cuestiones públicas, mejorando los aspectos democráticos de las sociedades con una más amplia y plural participación ciudadana.

## 2. Sobre la cuestión de la inmigración

Como indica De Lucas, «los movimientos migratorios no solo están ahí. Van a continuar»<sup>11</sup>. De modo que se han producido, y se siguen produciendo, modificaciones de ámbito político y jurídico con ocasión de esta realidad. En esta línea, se considera que «con el fenómeno de la inmigración, la

<sup>8</sup> DE LUCAS, J.; “Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, *op. cit.*, p. 60.

<sup>9</sup> CASTELLANOS CLARAMUNT, J. “Participación ciudadana y populismos; una contradicción no aparente”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 53, 2019, pp. 53-77.

<sup>10</sup> BORGES BLÁZQUEZ, L.; “Inmigración y políticas públicas de integración: la evolución de un proceso inacabado”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 28, 2013, p. 54.

<sup>11</sup> DE LUCAS, J.; “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica)”, *op. cit.*, p. 65.

ciudadanía nacional como categoría jurídica y política se ha *reducido* a una “reserva de derechos” de los nacionales de un país y a un “círculo de exclusión” para el “resto” (que es numeroso) de los habitantes de nuestras democracias»<sup>12</sup>. De ahí que en la sociedad actual, en la que la población procedente de otros países se va incrementando cada vez más, la consideración de «universal» respecto de un lugar en concreto lo es menos puesto que afecta únicamente a una parte del denominado «universo», es decir, se hace referencia a aquellas personas que tienen la condición de ciudadanas, dejando de lado varios miles de personas migrantes que solo son consideradas fuerza de trabajo<sup>13</sup>.

En cierta manera lo que se plantea es observar la cuestión desde un prisma puramente económico. Es decir, la migración se asimila a la obtención de un engranaje más en las perspectivas económicas de los países. El aspecto económico, que sin duda predomina en nuestras sociedades, presenta la inmigración como un elemento clave en el desarrollo de los países. La globalización permite una mayor interacción social y económica, lo que se traduce en un mayor número de potenciales consumidores. Por este mismo argumento la capacidad de producir debe incrementarse, y en la mayoría de los casos la mano de obra es proporcionada por las personas migrantes. Se da un fenómeno curioso en la medida en que se trata de utilizar la amplitud del mundo en términos económicos, pero en el aspecto humano, que es el que debiera prevalecer, se mercantiliza también a los seres humanos. No se les concede otro papel a interpretar que el que pueden protagonizar en el aspecto económico. Lo que se traduce de todo ello es que “con la mundialización, las fronteras son porosas para el capital especulativo, la tecnología y la información y para la mano de obra que se requiere coyunturalmente en el norte, pero infranqueables para quien quiere emigrar y no es útil según los criterios de mercado”<sup>14</sup>. Esto deviene en una consideración de los migrantes como de ciudadanos de segunda categoría, situación completamente aberrante y contraria a los derechos humanos<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> DEL REAL ALCALÁ, J. A.; “La gestión jurídica de la inmigración irregular: una zona entre medias de la legalidad y la ilegalidad”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 20, 2010, p. 22.

<sup>13</sup> PINDADO SÁNCHEZ, F.; “La participación ciudadana en el ámbito local”, *FEMP*, 2008, Madrid, p. 6.

<sup>14</sup> DE LUCAS, J.; “Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, *op. cit.*, p. 44.

<sup>15</sup> CHECA, F.; CHECA, J. C. y ARJONA, Á. (eds.); *Inmigración y derechos humanos: la integración como participación social*, Barcelona, Icaria, 2004.

La realidad es que «las migraciones desvelan déficits profundos en la configuración de las relaciones internacionales y también en el modelo de democracia liberal»<sup>16</sup>. En general, las migraciones vienen provocadas por situaciones de excepcionalidad, por lo que criminalizar al migrante o no proporcionarle las herramientas adecuadas para que pueda integrarse con normalidad en las sociedades pone de relieve una grieta de los entornos democráticos. Es una cuestión sobre la que reflexionar en profundidad ya que el fenómeno migratorio ha tomado como base la corriente *sur-norte*, muchas veces en la búsqueda de nuevas oportunidades y de progreso humano. Muchos migrantes vienen empujados por la situación de sus países por una cuestión vital, social y económica. La búsqueda de un mejor porvenir es un deseo fácilmente reconocible en la naturaleza humana. No es, en ningún caso, reprobable. Criminalizar ese deseo tan humano y poner una serie de trabas que impiden la realización de la vida de las personas es un planteamiento que deshumaniza a las sociedades autoproclamadas más desarrolladas.

Más allá de estas reflexiones, la posición que ocupa la inmigración entre las preocupaciones de los ciudadanos se ve incrementada por la labor de los gobiernos, y auspiciada por el enfoque de los medios de comunicación<sup>17</sup>. El hecho de que se establezcan claras delimitaciones entre los ciudadanos oriundos y los inmigrantes va dando carta de naturaleza a la cuestión de que no les sean reconocidos determinados derechos. Por eso, para De Lucas la clave radica en evitar “el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad, una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía, sino en la condición de residencia”<sup>18</sup>.

Es más, esa ciudadanía de dos velocidades que denunciamos tiene un fundamento construido por la propia sociedad. Y es que toda la humanidad, por su propia definición, desde el principio de los tiempos ha sido migrante<sup>19</sup>. De ahí que el otorgamiento de ciertos derechos, y la dosificación de los

---

<sup>16</sup> DE LUCAS, J.; “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica)”, *op. cit.*, p. 65.

<sup>17</sup> CEBOLLA BOADO, H. y GONZÁLEZ FERRER, A. (coords.); *Inmigración, ¿integración sin modelo?*, Madrid, Alianza Editorial, 2013, p. 154.

<sup>18</sup> DE LUCAS, J.; “Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, *op. cit.*, p. 65.

<sup>19</sup> CAMPESI, G., PANNARALE, L. y PUPOLIZIO, I.; *Sociologia del diritto*, Milán, Mondadori, 2018, p. 209.

mismos, sea una construcción política y jurídica que no tiene una base antropológica clara. Los derechos, cuando se alcanzan, son predicables de los seres humanos.

El criterio artificial de crear derechos *compartimentarizados* por razón de la nacionalidad implica la diferencia, la separación y la no inclusión. Todos ellos son elementos que inciden en las diferencias con los inmigrantes, no considerando que quien reside en el mismo municipio o región tiene intereses comunes para una mejor convivencia. Jurídicamente y políticamente se arma una suerte de argumentación que ensalza las diferencias por razón del lugar de proveniencia, desestimando la cuestión de la convivencia. Si de lo que se trata es de una mejor organización política y de una perspectiva de mejora social no se comprende, si no es mediante la artificialidad jurídica construida, tal separación. En base a ello, De Lucas aboga por la adopción de “la ciudadanía local, basada en el principio de vecindad o residencia municipal (vía empadronamiento) como primer ámbito político, en plenitud de su significado, accesible por derecho a los inmigrantes”. Con ello se trataría de “evitar su vinculación con la naturalización o adquisición de nacionalidad, a la par que la imposición de renuncia a la ciudadanía de origen. Una condición, la de residente municipal o vecino, que debe llevar aparejado el reconocimiento de derechos políticos de participación y del sufragio municipal activo y pasivo”<sup>20</sup>.

Por otra parte, la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, se fija, entre otros objetivos y metas, que se debe potenciar y promover la inclusión social, económica y también la política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. Por tanto, debemos partir de la base de que la participación política de las personas migrantes constituye una parte fundamental en las políticas de inmigración puesto que sin ello no se puede aspirar a la integración política y, en consecuencia, no hay sentimiento de identidad ni pertenencia<sup>21</sup>. Ello se observa, por ejemplo, en el proceso europeo, ya que,

<sup>20</sup> DE LUCAS, J.; “Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, *op. cit.*, pp. 66-67.

<sup>21</sup> DE LUCAS, J.; “Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración”, en VVAA, *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Bilbao, Eurobask, 2012, p. 35.

como indica la profesora Lasa López, «la temática de los flujos migratorios ha sido una cuestión perenne en el devenir del proceso de integración europeo»<sup>22</sup>.

En consonancia con todo lo anterior, hay que afirmar que las ciudades representan una comunidad y no una mera yuxtaposición de diferentes grupos étnicos<sup>23</sup>. Y, precisamente, hay que tener en cuenta que «la integración de las personas inmigrantes, como elemento imprescindible de toda política migratoria, debería ser una realidad o al menos un objetivo persistente»<sup>24</sup>.

### 3. Perspectiva jurídica de la participación de los inmigrantes

Desde el punto de vista normativo, observando la regulación constitucional, el artículo 13.1 de la Constitución Española (en adelante, CE), dispone que «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la misma, en los términos que establezcan los tratados y la ley». Así, se colige que la condición jurídica de extranjero no es única para todos los no nacionales que se encuentran en España, sino que muestra significativas modulaciones introducidas por los tratados internacionales y las leyes, siendo la norma fundamental y mínima, en cuanto al reconocimiento de los derechos de los extranjeros en España, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, por la que se regulan los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LODLEE). Sobre ello hay que subrayar que la pertenencia o no a la Unión Europea, así como la situación administrativa, marcan el proceso y ritmo de la integración<sup>25</sup>.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero, realizando una “interpretación sistemática del precepto constitucional aludido impide sostener que los extranjeros gozarán en España solo de los derechos y libertades que establezcan los tratados y el legislador (SSTC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 3; 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2), dejando en manos de éste la potestad de decidir qué derechos del título I les pueden corresponder y cuáles no pues ha de tenerse también presente la conexión del derecho fundamental afectado con la garantía de la dignidad humana. Por otra parte,

---

<sup>22</sup> LASA LÓPEZ, A.; “La atonía de la política migratoria europea: efectos de las disfuncionalidades de la integración económica y la dinámica intergubernamental”, *Boletín de estudios económicos*, vol. 72, 222, 2017, p. 524.

<sup>23</sup> AMATO MANGIAMELI, A.; “Diritti dell'uomo e diritti del cittadino. Spunti, appunti”, *Paradoxa*, 6, 2 aprile-giugno, 2012, pp. 12-23.

<sup>24</sup> SOLANES CORELLA, Á.; “Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 14, 2006, p. 1.

<sup>25</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA; *La inmigración en España: efectos y oportunidades*, Madrid, CES, 2019.



existen en ese título derechos cuya titularidad se reserva en exclusiva a los españoles (los reconocidos en el art. 23 CE, con la salvedad que contiene), prohibiendo la misma Constitución (art. 13.2 CE) que el legislador los extienda a los extranjeros (en este sentido, por todas STC 236/2007, de 7 de noviembre, FFJJ 3 y 4)” (STC 17/2013, FJ 2).

Es más, respecto del derecho de reunión y asociación, regulados en los artículos 7 y 8 de la LODLEE, hay que indicar que, en un principio, excluían de su ejercicio a las personas en situación irregular. Con posterioridad estos preceptos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional (en la ya aludida STC 236/2007) argumentando que la distinción entre extranjeros residentes y extranjeros en situación irregular vulneraba los respectivos preceptos constitucionales en su contenido constitucionalmente declarado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) y por los tratados y acuerdos internacionales.

Esta interpretación se puede engarzar con una de las primeras menciones que contiene la LODLEE que es la obligación de que las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros se interpreten de conformidad con la DUDH y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas.

Además, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.2 CE<sup>26</sup> y a la concreción legal que del mismo realiza el artículo 6.1 LODLEE<sup>27</sup>, los extranjeros residentes en España pueden ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, según lo que

---

<sup>26</sup> Artículo 13 CE

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales.

<sup>27</sup> Artículo 6. LODLEE. Participación pública.

1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.

2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.

3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos.

4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.

se establezca por ley o tratado<sup>28</sup>. Sobre ello, Eliseo Aja considera que la reciprocidad opera como un “obstáculo al voto de los extranjeros, porque no sirve reconocer en principio el derecho de voto si después mediante esta condición se reduce enormemente el número de inmigrantes que pueden participar en las elecciones”<sup>29</sup>.

Por su parte, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) regula en su artículo 176 este ámbito en materia de sufragio activo<sup>30</sup>.

Solo con la reforma legal de 2009 (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) se recoge el mandato expreso para los poderes públicos de promover la plena integración de los extranjeros en la sociedad española en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas<sup>31</sup>. Por ello, el artículo 6 LODLEE tras la redacción dada por la LO 2/2009, reitera lo ya establecido en el artículo 18 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante, LRRL), al señalar que los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos en la misma, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa. Estos derechos se concretan en la posibilidad de audiencia en los asuntos

---

<sup>28</sup> Son 12 los países con los que España tiene acuerdos de reciprocidad: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago. Las condiciones establecidas en todos los casos, con excepción de Noruega, son estar en posesión de la autorización de residencia en España y haber residido de forma legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral. También tiene que figurar inscrito en el padrón del municipio de su residencia habitual que es donde podrá ejercer el derecho de voto. En el caso concreto de Noruega, se debe haber residido en España, legal e ininterrumpidamente, más de tres años.

<sup>29</sup> AJA, E.; *Inmigración y democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pp. 422-423.

<sup>30</sup> Artículo ciento setenta y seis. LOREG.

1. Sin perjuicio de lo regulado en el Título I, capítulo I, de esta Ley, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado.

Asimismo, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

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

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

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

<sup>31</sup> CEBOLLA BOADO, H. y GONZÁLEZ FERRER, A. (coords.); *Inmigración, ¿integración sin modelo?*, op. cit., p. 77.

que sean de su interés, y más en concreto en la información pública y de audiencia cuando se tramiten ordenanzas o reglamentos municipales que incidan en un colectivo determinado<sup>32</sup>.

En consecuencia, como indican Ruiz-Rico y Castel Gayán<sup>33</sup>, cabe indicar que los inmigrantes que hayan adquirido la condición de ciudadanos pueden ser titulares del derecho constitucional a participar en los asuntos públicos al desplazarse el criterio de nacionalidad por el de vecindad civil. Si bien la jurisprudencia constitucional imposibilita que los inmigrantes residentes legales puedan ser titulares del derecho fundamental a participar al no formar parte del cuerpo electoral, excepcionalmente, el Tribunal Constitucional admite la posibilidad de que el derecho otorgado a los ciudadanos se extienda también a quienes no lo son<sup>34</sup>.

La inclusión en el proceso participativo de sectores sociales marginados es un gran potencial de las prácticas participativas, imprescindible para la ampliación de los derechos políticos. Así, el impacto será más visible cuando se empleen esfuerzos para que los inmigrantes se impliquen en mecanismos de participación llevados a cabo para toda la sociedad<sup>35</sup>.

No debemos impedir que personas y culturas extranjeras ingresen a nuestras ciudades porque no es conveniente para nosotros: «necesitamos comunicarnos con países distantes para seguir siendo viables y activos en un mundo de millones de redes»<sup>36</sup>. La participación se encuentra profundamente vinculada con el desarrollo humano, sostenible y social siendo una de las claves en las que se sustentan las políticas sociales vinculadas con la integración social. Y para ello debe apostarse por una noción de comunidad política, una democracia inclusiva, plural, consociativa e igualitaria. Una democracia

---

<sup>32</sup> SOLANES CORELLA, Á., y LA SPINA, E.; “Construyendo ciudadanía inclusiva y movimientos sociales de participación desde España e Italia: una perspectiva comparada”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVIII, 144, 2015, pp. 1119-1154.

<sup>33</sup> RUIZ-RICO RUIZ, C. y CASTEL GAYÁN, S.; “El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo”, *Revista de Estudios Jurídicos*, 13, 2013 (Segunda Época), p. 10.

<sup>34</sup> Pleno. Declaración de 1 de julio de 1992. Requerimiento 1.236/1992 del Gobierno de la Nación en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la C.E. y el art. 8 B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del art. G B, 10, del Tratado de la Unión Europea.

<sup>35</sup> PARÉS, M. y RESENDE, P.; “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2009, pp. 92-93.

<sup>36</sup> SARACENI, G.; “Città e cittadini: dalla polis greca alla metropoli post-moderna”, *Paradoxa*, 6, 2 aprile-giugno, 2012, p. 29.

basada, a su vez, en una noción de ciudadanía abierta, diferenciada, e integradora<sup>37</sup>. Porque el carácter interdependiente de los problemas y actores conlleva superar modelos clásicos de intervención basados en programaciones segmentadas y unidireccionales, siendo conveniente reconocer, aceptar e integrar la complejidad como un elemento intrínseco del proceso de intervención social, articulando sistemas inclusivos de participación de los diferentes actores en el marco de las redes locales<sup>38</sup>.

El fenómeno migratorio va unido a la propia esencia de la integración, que comienza en los ámbitos de contacto más cercanos, como los municipios<sup>39</sup>. Y la participación solo es efectiva si es una participación de todos, por lo que la inclusión de las personas migrantes en las dinámicas participativas locales nutre y mejora la realidad democrática de los municipios. Posibilita la entrada de nuevas perspectivas y la detección de problemas que los ciudadanos más *veteranos* no ven debido a la coexistencia con ellos desde mucho tiempo atrás. De ahí que los mecanismos de la democracia participativa adquieran una especial importancia en relación a los inmigrantes al tener estos sumamente limitado el derecho de participación política -cuando no carecen de él-. En esta línea se sostiene que las deficiencias de legitimidad democrática «se manifiestan cuando el conjunto de participantes en las decisiones públicas no coincide con el de los afectados por éstas»<sup>40</sup>. En consecuencia, los mecanismos de la democracia participativa serían para ellos de una utilidad especial para, mediante los mismos, tomar parte en la vida política de su comunidad<sup>41</sup>, motivo por el que, incluso, se plantea una reforma constitucional sobre la base de que la democracia en los Estados modernos requiere la participación política de las personas inmigrantes con residencia estable en España y que ésta es imprescindible si se quiere potenciar una política de integración coherente<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> DE LUCAS, J.; “Globalización, migraciones y derechos humanos. La inmigración como res política”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 10, 2004, pp. 1-44.

<sup>38</sup> PASTOR SELLER, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, 1ª ed., Murcia, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2009, p. 51.

<sup>39</sup> SOLANES CORELLA, Á.; “Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación”, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>40</sup> SOLANES CORELLA, Á.; “La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate”, *Derechos y Libertades*, 18, Época II, enero 2008, p. 70.

<sup>41</sup> BALAGUER CALLEJÓN, F.; CÁMARA VILLAR, G.; LÓPEZ AGUILAR, J. F.; BALAGUER CALLEJÓN, M. L. y MONTILLA MARTOS, J. A.; *Manual de Derecho Constitucional*, vol. II, 2ª edición, Madrid, Tecnos, 2007.

<sup>42</sup> SOLANES CORELLA, Á.; “Inmigración, derechos y exclusión”, en A. Izquierdo Escribano (coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA: Cáritas Española, Colección Estudios 25, 2008, 77-152.

#### 4. La participación como derecho humano

Para concluir nuestra argumentación a favor de una mayor participación ciudadana de los migrantes en los ámbitos políticos de los Estados en los que se asienten, es necesario recordar que el derecho de participación política no es un derecho otorgado, *graciosamente*, por los gobiernos de los países. Al contrario, es un derecho humano, reconocido en la DUDH de 1948<sup>43</sup>, y cuyo respeto y promoción excede, en mucho, la capacidad jurídica de los gobiernos. Si no hay participación política no hay democracia, por lo que el Derecho pasa a ser un arma más del poder autoritario de quien lo ostenta, y no, como debe ser, un instrumento para regular y ordenar la pacífica convivencia de los pueblos.

En un mundo en el que la migración es una realidad constante y progresiva, no reconocer el derecho humano a la participación política de un porcentaje tan amplio de ciudadanos en las cuestiones públicas resulta paradójico. La democracia se nutre de las decisiones de todos los ciudadanos, no imperando con mayor fuerza la cuestión del origen nacional de las personas, sino primando ese deseo colectivo de organizarse de la mejor manera, de proporcionarnos las normas más justas y que conlleven la convivencia más saludable entre la pluralidad de personas y modalidades de pensamiento que integran toda sociedad. Ramiro Avilés considera, incluso, que el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo por parte de los inmigrantes llevaría a aumentar las legitimidades de origen y “nos acercaría al gobierno óptimo, a la mejor forma de la *república*”<sup>44</sup>.

El objetivo de que sea el pueblo quien ostente el poder, haciendo una remisión directa al concepto de democracia, es, precisamente, que sean las personas que van a organizarse en un territorio concreto

<sup>43</sup> El derecho a participar está recogido en el artículo 21 DUDH de 10 de diciembre de 1948 que dispone lo siguiente:

- «1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos;
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país;
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto».

Además, este mismo derecho se ve reconocido en el artículo 25 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 puesto que el citado precepto indica que «todos los ciudadanos gozarán del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos», sin que medie discriminación alguna de las expresadas en su artículo 2, es decir, por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>44</sup> RAMIRO AVILÉS, M. A.; “El derecho al sufragio activo y pasivo de los inmigrantes, una utopía para el siglo XXI”, en MARCOS DEL CANO, A. M. (coord.), *Inmigración, multiculturalismo y derechos humanos*, Madrid, UNED, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, p. 155.

quienes decidan qué mejor organización les corresponde. Ese debe ser, consideramos, el criterio por antonomasia. Decidir lo mejor posible entre aquellos que forman la sociedad. Circunscribir ese poder a un sector de la población basado en cuestiones de nacionalidad es el criterio que se ha venido utilizando, pero que parece superado por la realidad de los hechos. El derecho humano a participar inspira una realidad superadora de la tradición expuesta. Un derecho humano que no comprende de fronteras, sino de una conformación social óptima. Que aquella “gran familia humana” de la que habla el Preámbulo de la DUDH no se vea resquebrajada por cuestiones nacionales, sino que integre estructuras jurídicas que impliquen una convivencia basada en esos derechos humanos, entre ellos el que exponemos aquí en cuanto al derecho humano a participar en los asuntos públicos.

## 5. Conclusiones

La participación ciudadana es un elemento básico para el desarrollo de cualquier sociedad. El hecho de que los ciudadanos participen en la formación de la organización de las sociedades en las que se integran resulta una cuestión clave en el devenir de las sociedades, en el progreso de las mismas y en la posibilidad de que la convivencia entre las personas sea la más adecuada posible. Ahora bien, si entendemos que lo anteriormente expuesto es razonable, lo que no lo sería es plantear barreras añadidas a las personas en función de su procedencia geográfica. Si una persona quiere integrarse en una sociedad, lo adecuado al razonamiento expuesto es que pueda participar libremente en la vida política de la sociedad en la que ha decidido vivir. Además de que la integración derivada de ello es infinitamente más rápida, también responde a una cuestión política y jurídica: existe un derecho humano a participar en los asuntos públicos y una necesidad de los pueblos de integrar a aquellos que vienen de otros países para desarrollar su vida. Todo ello apunta a que conviene generar una legislación más proclive a la integración política de las personas migrantes, con ello se responde a una cuestión jurídica, en tanto reconocimiento de derechos, y también a una cuestión política, en tanto en cuanto los inmigrantes pueden aportar perspectivas y posicionamientos que mejoren la convivencia de las sociedades. Siendo, por supuesto, el cauce más idóneo para la integración de las personas venidas de otras latitudes. En conclusión abogamos por una integración basada en una mayor receptividad del reconocimiento de los derechos políticos de los inmigrantes para que se produzca una más y mejor integración de los mismos.

## 6. Bibliografía

- AJA, E.; *Inmigración y democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.
- AMATO MANGIAMELI, A.; “Diritti dell'uomo e diritti del cittadino. Spunti, appunti”, *Paradoxa*, 6, 2 aprile-giugno, 2012, pp. 12-23.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.; CÁMARA VILLAR, G.; LÓPEZ AGUILAR, J. F.; BALAGUER CALLEJÓN, M. L. y MONTILLA MARTOS, J. A.; *Manual de Derecho Constitucional*, vol. II, 2ª edición, Madrid, Tecnos, 2007.
- BORGES BLÁZQUEZ, L.; “Inmigración y políticas públicas de integración: la evolución de un proceso inacabado”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 28, 2013, pp. 36-57.
- CAMPESI, G., PANNARALE, L. y PUPOLIZIO, I.; *Sociologia del diritto*, Milán, Mondadori, 2018.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. “Participación ciudadana y populismos; una contradicción no aparente”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 53, 2019, pp. 53-77 <https://doi.org/10.30827/ACFS.v53i0.7487>
- CEBOLLA BOADO, H. y GONZÁLEZ FERRER, A. (coords.); *Inmigración, ¿integración sin modelo?*, Madrid, Alianza Editorial, 2013.
- CHECA, F.; CHECA, J. C. y ARJONA, Á. (eds.); *Inmigración y derechos humanos: la integración como participación social*, Barcelona, Icaria, 2004.
- CONEJERO PAZ, E.; “La política de inmigración en España”, *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, vol. 1, nº. 8, 2012, pp. 1-27.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA; *La inmigración en España: efectos y oportunidades*, Madrid, CES, 2019.
- DE LUCAS, J.; “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica)”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 36, 2017, pp. 64-87.
- DE LUCAS, J.; “Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración”, en VVAA, *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Bilbao, Eurobask, 2012.
- DE LUCAS, J.; “Globalización, migraciones y derechos humanos. La inmigración como res política”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 10, 2004, pp. 1-44.
- DE LUCAS, J.; “Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, *REDUR*, 1, 2003, pp. 43-70.
- DEL REAL ALCALÁ, J. A.; “La gestión jurídica de la inmigración irregular: una zona entre medias de la legalidad y la ilegalidad”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 20, 2010, pp. 21-42.
- LASA LÓPEZ, A.; “La atonía de la política migratoria europea: efectos de las disfuncionalidades de la integración económica y la dinámica intergubernamental”, *Boletín de estudios económicos*, vol. 72, 222, 2017, pp. 523-539.
- MOLINA NAVARRETE, C.; PÉREZ SOLA, N. y ESTEBAN DE LA ROSA, G. (coords.); *Inmigración e integración de los extranjeros en España*, Madrid, Difusión Jurídica, 2009.
- PARÉS, M. y RESENDE, P.; “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1ª ed., Barcelona, Ariel, 2009.



PASTOR SELLER, E.; *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, 1ª ed., Murcia, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2009.

PINDADO SÁNCHEZ, F.; “La participación ciudadana en el ámbito local”, *FEMP*, 2008, Madrid, pp. 1-19.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009 Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, 2009. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2009\\_es\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf)

RAMIRO AVILÉS, M. A.; “El derecho al sufragio activo y pasivo de los inmigrantes, una utopía para el siglo XXI”, en MARCOS DEL CANO, A. M. (coord.), *Inmigración, multiculturalismo y derechos humanos*, Madrid, UNED, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 151-174.

RUIZ-RICO RUIZ, C. y CASTEL GAYÁN, S.; El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo, *Revista de Estudios Jurídicos*, 13, 2013 (Segunda Época), pp. 1-33.

SARACENI, G.; “Città e cittadini: dalla polis greca alla metropoli post-moderna”, *Paradoxa*, 6, 2 aprile-giugno, 2012, pp. 24-30.

SOLANES CORELLA, Á.; “La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate”, *Derechos y Libertades*, 18, Época II, enero 2008.

SOLANES CORELLA, Á.; “Inmigración, derechos y exclusión”, en A. Izquierdo Escribano (coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA: Cáritas Española, Colección Estudios 25, 2008, 77-152.

SOLANES CORELLA, Á.; “Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 14, 2006, pp. 1-27.

SOLANES CORELLA, Á., y LA SPINA, E.; “Construyendo ciudadanía inclusiva y movimientos sociales de participación desde España e Italia: una perspectiva comparada”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVIII, 144, 2015, pp. 1119-1154.