

# Los derechos de participación de las personas extranjeras en el nuevo marco estatutario andaluz\*

*Blanca Rodríguez Ruiz*

Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA MODERNA. II. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN DE RESIDENTES EXTRANJERAS/OS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. III. INMIGRACIÓN Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL NUEVO MARCO ESTATUTARIO ANDALUZ. IV. LA LEGISLACIÓN ANDALUZA ANTE LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA. V. CONSIDERACIONES FINALES.

## RESUMEN

El tránsito de España y de la Comunidad Autónoma andaluza de una sociedad de emigrantes a una receptora de inmigrantes ha puesto sobre la mesa la cuestión del estatuto ciudadano de la población extranjera residente en nuestro territorio. Este artículo defiende que la ciudadanía no se reduce a su dimensión formal, como sinónimo de nacionalidad, y reivindica más allá de ésta su contenido participativo. Defiende asimismo que éste no se reduce a la titularidad de derechos de participación política *stricto sensu*, definida en el artículo 13.2 CE, sino que abarca el acceso a mecanismos de participación en sentido amplio. En él se argumenta que la Constitución española y el nuevo marco estatutario andaluz respaldan una aproximación sustantiva a la ciudadanía que permite integrar a toda la población residente, nacional o extranjera, en una diversidad de provisiones participativas en sentido amplio, cuyo contenido va más allá de la expresión estricta de voluntad política de quienes son titulares de la soberanía (artículo 13.2 CE). Este artículo sostiene, en fin, que una comprensión sustantiva, participativa e incluyente de la ciudadanía es la única constitucionalmente coherente y debe prevalecer más allá de los límites que impone su definición formal.

---

\* Este artículo ha sido escrito en el marco del Proyecto 2011/132, concedido por Junta de Andalucía (Consejería de Empleo).

**PALABRAS CLAVE**

Participación, ciudadanía, inmigración, residentes, extranjeras/os

**ABSTRACT**

The evolution of Spain and Andalusia from an emigration to an immigration society has aroused the need to define the citizenship statute of foreign resident population. This paper argues that citizenship cannot be reduced to its formal definition as synonymous with nationality and appeals to its participatory content. It argues that the participation inherent to citizenship cannot be reduced to strict political participation, the boundaries of which are set in Article 13.2 of the Spanish Constitution, that it also embraces participatory mechanisms broadly understood. Both the Spanish Constitution and the new Statute of Autonomy for Andalusia, it explains, allow for a substantive approach to citizenship that integrates foreign residents within a diversity of participatory provisions beyond voting rights. This paper further claims that only this substantive, participatory and inclusive approach to citizenship is constitutionally coherent and that it must thus prevail over the limits of formal citizenship.

**KEYWORDS**

Participation, citizenship, citizenry, immigration, residents, aliens.

**I. INTRODUCCIÓN: INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA MODERNA**

La creciente presencia en los Estados democráticos de población extranjera con residencia más o menos estable, y más o menos regularizada, los está sometiendo a una importante tensión interna. Las premisas democráticas que sustentan a estos Estados como sistemas jurídico-políticos están siendo puestas en jaque por la presencia cada vez más importante, numérica y socialmente, de población sometida al monopolio estatal del poder político, pero que no es titular de la soberanía, que carece pues de capacidad para contribuir al diseño de sus designios como entidad política. Ello nos obliga a repensar la ciudadanía, a definirla en términos que puedan dar cabida a dicha población de forma democráticamente satisfactoria.

Los esfuerzos desarrollados en este sentido pueden apuntar tres direcciones que, aunque distintas, no son incompatibles entre sí. Se trata de la ampliación y flexibilización de las condiciones para adquirir la nacionalidad; de la ampliación y flexibilización del acceso a los derechos de sufragio activo y pasivo; y del diseño de mecanismos de contenido democrático-participativo distintos del sufragio y que se reconocen más allá de la nacionalidad como contenido de la ciudadanía

democrática. Este trabajo va a centrar su atención en esta tercera línea de evolución de las políticas ciudadanas. Su objetivo es explorar en qué medida la Constitución Española y, con base en ésta, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo –en adelante EAAnd– abren a la población extranjera mecanismos de participación en la esfera pública distintos del sufragio y de otros instrumentos de participación política vinculados a la nacionalidad. Todo ello con el propósito de articular un concepto de ciudadanía democrática participativo e inclusivo, que permita dar cobertura a la población no nacional residente en nuestro territorio.

En torno a este concepto, parece existir acuerdo en asumir, como punto de partida, la definición de ciudadanía que ya propusiera T.H. Marshall en 1949, y que la concibe como “el estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”<sup>1</sup>. No hay, con todo, acuerdo en cuanto a los contornos y el contenido de dicho estatus. En efecto, y como la amplia literatura especializada en torno al tema pone de manifiesto<sup>2</sup>, el concepto de ciudadanía sigue sin tener

---

<sup>1</sup> MARSHALL, Thomas Humphrey (1949): “Citizenship and Social Class”, en *Sociology at the Crossroad and Other Essays* (1963ed), Heinemann, London, pp. 67-127, en p. 87 –mi traducción. Esta construcción, con todo, ha sido objeto de importantes críticas por su perfil anglocéntrico, androcéntrico y culturalmente excluyente, porque asume como modelo ciudadano al varón trabajador en sociedades capitalistas, de las que toma al Reino Unido como ejemplo paradigmático, porque no da cuenta, en consecuencia, del acceso a la ciudadanía de otros sectores sociales, como mujeres, esclavos o colectivos minoritarios, en sociedades diversas y multiculturales, incluidos los colectivos de inmigrantes. Vid. BOTTOMORE, Tom (1992): “Ciudadanía y clase social cuarenta años después” (1989), en T.H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza Editorial, pp. 85-137, esp. p. 106; BRUBAKER, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge MA, esp. pp. 23-27; RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca (2010): “Hacia un Estado Post-patriarcal. Feminismo y Cuidadanía”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 149, pp. 87-122, en pp. 91-94; YOUNG, Iris Marion (1989): “Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship”, 99 *Ethics*, pp. 250-274.

<sup>2</sup> Vid., a modo ilustrativo, ANDREWS, Geoff (ed.) (1991): *Citizenship*, Lawrence & Wishart, London; BEINER, Ronald (ed.) (1995): *Theorising Citizenship*, State University of New York Press, New York; BULMER, Martin & REES, Anthony (eds.) (1996): *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, UCL Press, London; COSTA, Pietro y ALÁEZ, Benito (2008): *Nacionalidad y Ciudadanía*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid; FRIEDMAN, Marilyn (ed.) (2003): *Women and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford; 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*. Universidad de La Rioja, pp. 91-111; LISTER, Ruth (1997): *Citizenship. Feminist Perspectives*. Palgrave, New York; MOUFFE, Chantal (1992): *Dimensions of Radical Democracy*, Verso, London, 1992; SAUSÍN BELTRÁN, Raúl (2012): *Fronteras y Retos de la Ciudadanía. El gobierno democrático de la diversidad*, Perla Ediciones, Logroño; SIIM, Birte (2000): *Gender and Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge; SOYSAL, Yasemin (1994): *Limits of citizenship. Mi-*

en su acepción moderna un perfil definido, ni un encaje unívoco dentro del Estado. Antes bien, como esa literatura pone también de manifiesto, dicho concepto encierra una importante tensión interna, tensión que se deriva de su doble dimensión, formal y sustantiva.

En términos modernos, y en su dimensión formal, la ciudadanía se define como el estatus de pertenencia a un Estado-Nación, estatus que se rige dentro de éste por un marco jurídico común, fuente de iguales derechos y obligaciones. El ‘Estado’ se configura aquí 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. La ‘ciudadanía’, por su parte, se incorpora al binomio Estado-Nación como el estatus formal de pertenencia al primero, en cuanto que entidad jurídico-política, a través de la segunda, en cuanto que comunidad político-simbólica, erigiéndose en depositaria de la soberanía y rigiéndose, como uno y como otra, por el principio de igualdad inicialmente entendido en términos formales<sup>3</sup>. Y lo hace postulándose como fuente de legitimación de ambos a través de su dimensión sustantiva. Esta dimensión identifica la ciudadanía con la capacidad de participar en la vida pública del Estado-Nación, capacidad que se articula a través de la titularidad de derechos y de la asunción de obligaciones públicas. Se trata de la dimensión que dota a la ciudadanía, y a la soberanía de que es depositaria, de contenido democrático participativo.

De este modo, la modernidad construyó la ciudadanía como un término anfibológico, de un lado sinónimo de nacionalidad, de otro lado expresión de un estatus participativo. Ambas dimensiones aspiran a ser complementarias: la ciudadanía formal aspira a ser el marco jurídico-político en que se desenvuelve la ciudadanía sustantiva, a su vez fuente de legitimación del Estado-Nación y de la pertenencia formal al mismo. Una y otra responden, sin embargo, a dinámicas políticas distintas, de corte respectivamente excluyente, de demarcación de fronteras humanas en función de criterios identitarios, e incluyente, de integración mediante la participación de “toda persona, con independencia de su identidad te-

---

*grants and the post-national membership in Europe*, Chicago University Press, Chicago; VAN STEENBERGEN, Bart (ed.) (1994): *The Conditions of Citizenship*, Sage, London; YEATMAN, Anna (1994): *Postmodern Revisionings of the Political*, Routledge, London, 1994; YUVAL-DAVIS, Nira & WERNER, Pnina (eds) (1988): *Women, Citizenship and Difference*, Zed Books, London; 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*, Universidad de La Rioja, pp. 113-127.

<sup>3</sup> ZAPATA-BARRERO, Ricard (2003): 114, 118.

ritorial, étnica, racional o personal, comprometida (en el doble sentido de afectada e implicada) con la “res pública”, con los intereses colectivos”<sup>4</sup>. Esto se convierte en fuente de tensiones conceptuales, tensiones que la modernidad ha resuelto otorgando el protagonismo a la dimensión formal de la ciudadanía, identificando ciudadanía con nacionalidad, con la pertenencia pasiva a un mismo Estado-Nación, y anudando a esa pertenencia el reconocimiento de derechos y obligaciones, fuente de un estatuto ciudadano participativo tendencialmente homogéneo. La dimensión sustantiva, participativa, de la ciudadanía ha quedado así relegada a un segundo plano, y sus implicaciones han sido subordinadas a la satisfacción de requisitos formales, quedando su desarrollo circunscrito a los límites de la ciudadanía entendida como sinónimo de nacionalidad.

Esas implicaciones, con todo, chocan con frecuencia con estos límites. Y es que, en términos sustantivos, la ciudadanía no es necesariamente un estatus homogéneo. Es, antes bien, y tendencialmente, un estatuto graduable, con el fin de adaptar la capacidad de participación democrática de la población a las características de pertenencia al Estado-Nación de los distintos colectivos que la integran<sup>5</sup>. En su núcleo duro se sitúan los individuos que reúnen los requisitos tanto de nacionalidad como de residencia. Más allá de éste, su ámbito se extiende a población nacional no residente<sup>6</sup>, y a población extranjera residente, siempre en función de las circunstancias de su residencia. Para todos ellos, la ciudadanía se articula a través del reconocimiento más o menos amplio de derechos de sufragio y de otros derechos de contenido participativo, siempre en función de las características de su pertenencia al Estado-Nación, de su grado de compromiso (de

---

<sup>4</sup> VILLAVERDE MENÉDEZ, Ignacio (2010): “El padrón municipal, integración social y nueva ciudadanía social. Padrón versus nación”, en Silvia Díez Sastre (dir.), *Inmigración y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 187-208, en p. 192. *Vid.* también ALÁEZ CORRAL, Benito (2008): “Los condicionamientos constitucional-democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía”, en COSTA, Pietro y ALÁEZ CORRAL, Benito (2008): 49-125, en p. 65.

<sup>5</sup> Aláez habla del objetivo de preservar la igualdad entendida como “igual capacidad jurídica iusfundamental” -*vid.* ALÁEZ CORRAL, Benito (2006): *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, CEPC, Madrid, en p. 235. Esta idea se aproxima al concepto de autonomía relacional, tratándose aquí de su dimensión pública -*vid.* RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca (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*, núm. 16, pp. 75-104.

<sup>6</sup> *Vid.* el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, de 24 de febrero de 2009, pp. 117-144; *Ley Orgánica 2/2011*, de 28 de enero, por la que se modifica la *Ley Orgánica 5/1985*, de 19 de junio, del régimen electoral general, exigiendo la inscripción en el censo de españoles residentes en España para el ejercicio de sufragio activo elecciones locales; *STC 153/2004* de 25 de septiembre, que declara la constitucionalidad de dicha reforma.

su afectación e implicación) con las decisiones colectivas. La dimensión sustantiva de la ciudadanía permite así abrir los Estados democráticos contemporáneos a la pluralidad y a la participación y, en el marco de ambas, al fenómeno migratorio. A esa apertura viene apuntando la evolución del Estado, desde sus orígenes liberales, anclados en la igualdad formal y en derechos individuales negativos, de defensa frente a las intromisiones del poder político, lo que Benjamin Constant llamara “la libertad de los modernos”<sup>7</sup>, hasta la búsqueda actual de la igualdad sustantiva medida en términos de efectiva participación en la vida pública de todas las personas y los colectivos en que se integran (artículo 9.2. CE), hasta la creciente puesta en valor, esto es, de lo que también Constant llamara “la libertad de los antiguos”, como la libertad de participación política vinculada a una identidad colectiva<sup>8</sup>.

Pese a esta evolución, sigue sin ser fácil articular una implementación coherente de la dimensión sustantiva de la ciudadanía, habida cuenta del protagonismo que en este concepto sigue asumiendo la ciudadanía formal, entendida como sinónimo de nacionalidad, y de la tensión que rige la relación entre ésta y la primera. Basta pensar que la ciudadanía formal puede ser tanto más amplia como más restringida que la ciudadanía sustantiva. Como más amplia se reveló ya en los tiempos del sufragio censitario, cuando sólo un reducido sector de la población nacional tenía capacidad de participación a través del derecho de sufragio<sup>9</sup>. Más restringida lo es hoy en los ordenamientos que reconocen derechos de sufragio a extranjeros/os residentes, generalmente a nivel local<sup>10</sup>. Es el caso de los países de la Unión Europea, en virtud del Tratado de Maastricht de 1992, en re-

---

<sup>7</sup> CONSTANT, Benjamin (1988ed.): “The Liberty of the Ancients compared with that of the Moderns”, en *Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 307-328, en p. 316.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Sobre los discursos que sustentaron, en concreto, la exclusión de las mujeres del derecho de sufragio, y que circundaron el reconocimiento del sufragio femenino, *vid.* RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca, y RUBIO MARÍN, Ruth, eds. (2012): *The Struggle for Female Suffrage in Europe. Voting to Become Citizens*, Brill Leiden-Boston.

<sup>10</sup> Podría argumentarse que las elecciones locales no son expresión de soberanía, que son elecciones de naturaleza más administrativa que política. Nuestro Tribunal Constitucional avaló así la conformidad con el artículo 1.2 CE 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 (Declaración 1/1991, 1 de julio). La doctrina ha criticado este razonamiento por incoherente, abogando por la equiparación de las elecciones municipales a las generales en materia de representación política, como ejercicio de soberanía dentro del marco del artículo 1.2 CE. *Vid.* PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2004): “La participación política como forma de integración”, en *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Tirant, Valencia, pp. 19-42, en p. 31; DÍAZ BUE-

lación con nacionales de otros países de la Unión. Algunos abren esta posibilidad a nacionales de terceros Estados<sup>11</sup>, a veces, como en Portugal, la República Checa, o España (artículo 13.2 CE), atendiendo a criterios de reciprocidad<sup>12</sup>. Hay ordenamientos que incluso reconocen derechos de sufragio a residentes extranjeras/os también en elecciones supra-locales: provinciales, regionales e incluso par-

---

SO, Laura (2008): “La incorporación de la participación política de los inmigrantes al ordenamiento jurídico español”, *Derechos y Libertades*, núm. 18, pp. 125-139, en p. 131; 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, pp. 461-501. A esta interpretación apunta jurisprudencia anterior de nuestro Tribunal Constitucional (STC 10/1983, de 21 de enero) así como jurisprudencia constitucional comparada. *Vid.* la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés (Decisión 82/146; *vid.* también las Decisiones 92/308 y 92-312), del Tribunal Constitucional Federal alemán (*BVerfGEE* 83, 37 y 83, 60, ambas de 31 de octubre de 1990) y del Tribunal Constitucional austríaco (Decisión de 30 de junio de 2004).

<sup>11</sup> *Vid.* el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009, pp. 52-57. *Vid.* también el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo núm. 593/2003, sobre “Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea”; la Comunicación de la Comisión Europea sobre Programa Común para la Integración-Marco 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), 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., pp. 47-50.

<sup>12</sup> Se trata de un criterio controvertido, por la inseguridad jurídica que de él se deriva (no queda claro qué requisitos formales exige, ni qué nivel 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. *Vid.* 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*, pp. 64-81, en pp. 71-72; 74-78; CARRASCO DURÁN, Manuel (2010): “El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades”, *Cuadernos de Derecho Local* núm. 22, pp. 147-162; DÍAZ BUESO, Laura (2008): 131-134; MÉNDEZ LAGO, Mónica (2008): 148-153; MOYA MALAPEIRA, David (2010): 462-475; RAMIRO AVILÉS, Miguel Ángel (2008): “El derecho de sufragio activo y pasivo de los inmigrantes. Una utopía para el siglo XXI”, *Derechos y Libertades*, núm. 18, pp. 97-124, en pp. 112-114; SOLANES CORELLA, Ángeles (2008): “La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate”, *Derechos y Libertades*, núm. 18, pp. 67-95, en pp. 87-92.

lamentarias<sup>13</sup>. Pero es que, además, más allá del derecho de sufragio, y de otros mecanismos de formación directa o indirecta de la voluntad soberana en un Estado democrático, la ciudadanía sustantiva se articula a través de otros derechos de contenido participativo. Se trata de derechos que garantizan el acceso a mecanismos que no aspiran a la formación de voluntad soberana, sino a hacer valer el principio democrático-participativo, y que lo hacen 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 decisonal (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)<sup>14</sup>. Los ordenamientos estatales abren el acceso a estos mecanismos participativos también a la población extranjera residente en su territorio.

Todo ello nos habla de la evolución hacia lo que se ha denominado “ciudadanía postnacional”<sup>15</sup>, basada en la residencia y en la gestión de la heterogeneidad. Ante esta evolución, no puede extrañarnos que la ciudadanía sustantiva pugne por liberarse de las restricciones que le impone la ciudadanía formal, que el concepto de ciudadanía pugne por desvincularse del de nacionalidad profundizando en su contenido democrático. Las páginas que siguen analizarán en qué medida la Constitución Española acoge esta evolución, abriendo espacio para la afirmación de la dimensión sustantiva, participativa de ciudadanía, y en qué medida ésta se abre a su vez a la población extranjera asentada en nuestro territorio

---

<sup>13</sup> 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) -*cifr.* BAUBOCK, Rainer (2006): “Lealtades rivales e inclusión democrática en contextos migratorios”, *RtFP* / 27, pp. 41-69, en p. 51. 51; MOYA MALAPEIRA, David (2010): 44.

<sup>14</sup> 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*, pp. 181-205, en p. 183.

<sup>15</sup> SOYSAL, Yasemin (1994): *Limits of citizenship. Migrants and the post-national membership in Europe*, Chicago University Press, Chicago -*cifr.* MÉNDEZ LAGO, Mónica (2008): “El reconocimiento del derecho a la participación política de los inmigrantes”, *Derechos y Libertades*, núm. 18, pp. 141-160, en p. 147.

(II). Y analizarán en qué medida la dimensión sustantiva de la ciudadanía está presente en el nuevo marco estatutario andaluz (III), y en su desarrollo legislativo (IV), para dar cobertura a la capacidad participativa de residentes extranjeros/os. Se concluirá con unas consideraciones finales sobre la necesidad de reivindicar, política y jurídicamente, un concepto sustantivo de ciudadanía que vaya más allá de las fronteras de la nacionalidad (V).

## II. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN DE RESIDENTES EXTRANJERAS/OS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

La Constitución Española utiliza repetidamente los términos ciudadana/s y ciudadano/s. Lo hacen, en su Título Preliminar, los artículos 9.1 y 9 además una profusión de artículos en su Título I (“De los derechos y deberes fundamentales”): los artículos 11 y 13 en su Capítulo I (“De los españoles y extranjeros”); en su Capítulo II (“Derechos y libertades”), los artículos 18.4, 23, el encabezamiento de la sección 2ª (“De los derechos y deberes de los ciudadanos”) y, dentro de ella, el artículo 30; los artículos 41, 49 y 50 en su Capítulo III; y, en fin, el artículo 53 en su Capítulo IV (“De las garantías de las libertades y derechos fundamentales”). A ellos se suma, dentro del Título II (“De la Corona”), el artículo 61; dentro del Título III (“De las Cortes Generales”), los artículos 77, 86 y 92; en el Título IV (“Del Gobierno y de la Administración”), los artículos 104 y 105; y, en fin, en el Título VI (“Del Poder Judicial”), los artículos 124 y 125.

A excepción de las referencias a la ciudadanía que se contienen en el Capítulo I del Título I de la Constitución, dedicado a cuestiones de extranjería, en concreto las que se incluyen en sus artículos 11 y 13, nada impide entender las demás como referidas a una ciudadanía en sentido sustantivo, más que formal. Ejemplos elocuentes son el artículo 9.1 (“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”) y los preceptos incluidos en el Título I, muy especialmente el artículo 53.2 (“Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30”). Aquí, la interpretación del término “ciudadano” en sentido sustantivo aparece confirmada por la apertura del recurso de amparo a personas que no poseen la nacionalidad española. A esta misma conclusión puede llegarse en el caso de todas las demás referencias constitucionales a la ciudadanía, a excepción, como decía, de las que se contienen en los artículos 11 y 13.2 CE, o en

preceptos cuya interpretación viene condicionada por ellos. Este es el caso del artículo 23 CE y, en conexión con éste, del artículo 92 CE<sup>16</sup>.

El artículo 23 CE reconoce derechos de participación política. Reconoce, en concreto, el derecho a participar en los asuntos públicos y a acceder en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos, entendido como el derecho a formar parte de los poderes del estado. E indica que este derecho 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). Pues bien, en coherencia con su contenido participativo, este derecho aparece reconocido a los *ciudadanos*, entendiendo por tales, también en coherencia con este contenido, quienes tienen vinculación sustantiva, que no necesariamente formal, con el Estado, trátase pues de personas con nacionalidad españolas como extranjeras residentes en nuestro territorio. No será el artículo 23 CE, sino el artículo 13.2 CE el que limite a la ciudadanía formal la titularidad de los derechos de participación reconocidos en el primero. El artículo 13.2 CE dispone que sólo “los españoles” serán titulares del derecho de sufragio y de los mecanismos de participación política recién señalados, siempre que no lo tengan limitado por sentencia firme y estén inscritos en el censo electoral. Excepcionalmente, en las elecciones locales, tendrán también derecho de sufragio activo y pasivo quienes sean residentes legales, siempre que, existiendo condiciones de reciprocidad, así se establezca por ley o tratado. En virtud, pues, del artículo 13.2 CE, la titularidad de los derechos de participación política reconocidos en el artículo 23 CE corresponde tan sólo a la ciudadanía formal española, a quienes posean nacionalidad española, con las excepciones que respecto a las elecciones locales se recogen en el propio artículo 13.2 CE (DTC 1/1992, FJ 3.B).

Más allá del artículo 23 CE, el artículo 13.2 CE no condiciona la titularidad de otros derechos de participación ciudadana, ni limita la interpretación constitucional de los términos “ciudadana/s” o “ciudadano/s”. Resulta por tanto im-

---

<sup>16</sup> Incluso los deberes ciudadanos recogidos en los artículos 30.4 (“Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”) y 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.”), pueden ser interpretados como impuestos a la ciudadanía entendida en sentido sustantivo, con independencia de que la legislación limite su imposición a las personas de nacionalidad española (*vid.* artículo 8.1 de la Ley 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado).

portante concretar el ámbito de aplicación del artículo 23 CE. Según nuestro Tribunal Constitucional, el derecho de participación reconocido en el artículo 23 CE se circunscribe a lo que él mismo ha denominado “democracia política” (STC 119/1995, FJ 4), a la participación en el poder político 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. No reconoce pues el artículo 23 CE un derecho genérico de participación política, sino un derecho de participación política *stricto sensu*. En palabras del Tribunal Constitucional: “El art. 23.1 C.E. no garantiza ‘un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición’, sino sólo 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 art. 23.1 C.E., habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político –esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder– estaremos en el marco del art. 23.1 C.E. y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental que aquí examinamos” (STC 119/95, FJ 5). Este es el caso de la participación ciudadana directa en el poder político, a través de mecanismos consagrados en la Constitución, en concreto de la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE), del referéndum (artículos 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 (artículo 140 CE) (*vid.* SSTC 63/1987, FJ 5; 76/1994; 119/1995, FJ 3; 103/2008; 31/2010, de 28 de junio, FJ 69)<sup>17</sup>.

Otros mecanismos participativos quedarían fuera del ámbito de aplicación del artículo 23 CE –y del artículo 13.2 CE. Se trata de mecanismos de “democracia participativa” (STC 119/1995, FJ 6), 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

---

<sup>17</sup> Aunque el artículo 23 CE parece consagrar la participación ciudadana directa e indirecta, a través de representantes, como opciones formalmente equivalentes, la Constitución en su conjunto consagra un sistema democrático de perfil marcadamente representativo (SSTC 76/1994; 119/1995, FFJJ 2-3; 103/2008, FJ 2). *Vid.*, sobre este tema, EXPÓSITO, Enriqueta (2013): “Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”, *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, XIV pp. 361-401, en pp. 365-367.

participación en procesos decisionales públicos<sup>18</sup>, 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, FJ 69; 31/2015, de 25 de febrero)— las que no implican un llamamiento directo al pueblo, como titular de la soberanía, a través del cuerpo electoral, sobre un asunto de manifiesta naturaleza política, en un proceso revestido de todas las garantías electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial (estatal, autonómico, municipal o supramunicipal STC 31/2015, FJ10)<sup>19</sup>. Algunos de estos mecanismos de participación encuentran su anclaje constitucional en el principio de buena administración, que nuestra Constitución concreta en los derechos de configuración legal de audiencia y de acceso a archivos y registros administrativos, recogidos en su artículo 105 CE como derechos de ciudadanía— una ciudadanía que, en coherencia con el contenido participativo de estos derechos, debe entenderse en un sentido sustantivo, ajeno a las restricciones que se derivan del artículo 13.2 CE. Por encima del artículo 105 CE, y como clave de bóveda constitucional de todos estos mecanismos participativos se encuentra el artículo 9.2 CE.

El artículo 9.2 CE impone a los poderes públicos la obligación de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Los poderes públicos tienen pues la doble obligación de promover la igualdad y la libertad de *todos los individuos* y de los grupos en que se integran, de un lado, y de facilitar, de otro, la participación de todos los *ciudadanos* en la vida política, económica, social y cultural, obligación ésta última que va más allá del ámbito del artículo 23 CE. Surge en este contexto de nuevo la cuestión de si en el artículo 9.2 CE el término *ciudadanos* se está utilizando en sentido formal o sustantivo, de si al diferenciar entre individuos, de un

---

<sup>18</sup> PÉREZ ALBERDI, Reyes (2008): 184.

<sup>19</sup> BUENO ARMILLO, Antonio (2008): “‘Consultas populares’ y ‘referéndum consultivo’: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *Revista de Administración Pública*, pp. 195-228, en p. 210. Como se ha señalado, y según estos criterios, las consultas a nivel autonómico y local deben considerarse referendarias, precisando en consecuencia de autorización estatal (artículo 149.1.32º CE), si van dirigidas a la población inscrita en el censo electoral autonómico o local correspondiente y versan sobre políticas estatales. Las que versen sobre política local o autonómica y no vayan dirigidas, cuanto menos, a la totalidad del cuerpo electoral del territorio (STC 31/2015, FJ10) no podrían considerarse referendos, quedando pues fuera del ámbito del artículo 23 CE para quedar al amparo del artículo 9.2 CE como mecanismo de democracia participativa (vid. CARRASCO DURÁN, Manuel (2012b): “Artículo 78. Consultas populares”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (dirs.), Javier Pardo Falcón (coord.), Parlamento de Andalucía pp. 1278-1296, en pp. 1286, 1290).

lado, y ciudadanos, de otro, este artículo asume una concepción restrictiva, formal, del concepto de ciudadanía, de si éste debe entenderse aquí con el mismo contenido que en ámbito del artículo 23 CE. Una lectura sistemática de este artículo aclara, con todo, que en él se asume más bien la dimensión sustantiva de la ciudadanía. Y es que si ponemos en conexión la obligación de los poderes públicos de avanzar hacia la libertad e igualdad y la de promover la participación en la vida pública, es preciso concluir que la primera está vinculada a la segunda, que no cabe promover la libertad e igualdad de todas las personas sin promover al mismo tiempo la igual capacidad de esas mismas personas de participar en la vida pública de forma también libre e igual. Con base en el artículo 9.2 CE, la participación que los poderes públicos tienen la obligación de promover es la de la ciudadanía entendida en términos sustantivos.

Lo anterior 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<sup>20</sup>. Es también coherente con el reconocimiento a extranjeros de derechos fundamentales conectados con la participación en la esfera pública, incluida la política, más allá del ámbito del artículo 23 CE. Es el caso de las libertades de expresión e información (artículo 20.1.a) y 20.1.d) CE); de 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 (artículos 21 y 22 CE)<sup>21</sup>; la participación efectiva de los sectores afectados en la programación, el control y

<sup>20</sup> MOYA 2010: 53 y ss.

<sup>21</sup> *Vid.* también artículo 11 CEDH, que reconoce las libertades de reunión y asociación, y que TEDH ha vinculado a la libertad de expresión reconocida en el artículo 10 CEDH (*vid.* las SSTEDH citadas en la STC 236/2007, FJ 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 MALAPEINA, David (2010): 479-482; DÍAZ BUESO, Laura (2008): 137-138.

la gestión de los centros educativos sostenidos con fondos públicos (artículo 27.5 y 27.7 CE); o la libertad sindical (artículo 28 CE), entendida como instrumento de participación en el ámbito laboral de todos los trabajadores (STC 236/2007, FJ 9). Se trata, en todos estos casos, de derechos reconocidos en términos genéricos, cuya titularidad pertenece pues tanto a personas nacionales como extranjeras residentes en nuestro país (STC 95/2003, FJ 6), con independencia de que dicha residencia esté o no regularizada, de que se trate o no de residentes legales (SSTC 99/1985; 115/1987; 95/2003; 256/2007)<sup>22</sup>. Y es coherente con la definición en la Constitución de principios rectores de la política social y económica dirigidos a sectores poblacionales o ámbitos públicos concretos (juventud, consumidores, seguridad social, empresa, planificación económica) sin distinción de nacionalidad (*vid.* artículos 48, 51, 129 o 131.2 CE).

En definitiva, 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 cuya titularidad se encuentra limitada en virtud del artículo 13.2 CE. Más allá de éste, los poderes públicos tienen la obligación de fomentar dicha participación en toda su amplitud por mandato del artículo 9.2 CE. Esta conclusión es especialmente importante en un momento en que existe una creciente demanda de nuevas formas de participación, a través de mecanismos de democracia participativa. Y es especialmente importante en un momento de también creciente presencia en nuestro país de personas residentes, legalmente o no, que no poseen la ciudadanía formal española. Tanto la creciente demanda de participación como la creciente presencia de personas residentes de nacionalidad extranjera son una realidad también en Andalucía. Corresponde ahora analizar en qué términos el EAAnd concreta nuestro marco constitucional en materia de participación de las personas extranjeras.

### III. INMIGRACIÓN Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL NUEVO MARCO ESTATUTARIO ANDALUZ

El nuevo EAAnd, aprobado por la ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, introduce una visión de la sociedad andaluza que, de un lado, es más participativa

---

<sup>22</sup> Hay algún otro derecho fundamental de contenido participativo, como el de petición, que se reconocen sólo a los españoles (artículo 29 CE). Con todo, al encontramos fuera del ámbito del artículo 13.2 CE nada impide la ampliación legislativa de su titularidad a extranjeros residentes, a la ciudadanía sustantiva, pues (*vid.* LO 4/2001, de 12 de noviembre).

que la que de ella tenía su antecesor y, de otro, da cobertura jurídica al tránsito de Andalucía desde una sociedad de emigrantes a una de acogida de personas inmigrantes<sup>23</sup>. Para empezar, su artículo 10 asume entre sus objetivos 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” (artículo 10.3.19º). Entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma el artículo 10.1 EAAnd recoge también una previsión similar a la del artículo 9.2 CE: promover la igualdad y libertad *de los individuos y los grupos en que se integran*, remover los obstáculos que 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<sup>24</sup>. Existe, pese a su paralelismo, una diferencia no menor entre el artículo 9.2 CE y el artículo 10.1 EAAnd. Mientras que el primero se refiere a todos los individuos y los grupos en que se integran, de un lado, y a los *ciudadanos*, de otro, el artículo 10.1 EAAnd se refiere a todos los individuos y a los *andaluces*. Y 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 artículo 5.1 EAAnd, en línea con otros Estatutos de Autonomía de nuevo cuño<sup>25</sup>, define a andaluzas/andaluces como ciudadanas/os españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en un municipio andaluz. El concepto de andaluzas/andaluces se define así en términos inequívocamente formales, como las personas que, además de estar empadronadas en un municipio andaluz, tengan la nacionalidad española.

<sup>23</sup> LÓPEZ ULLOA, Juan Manuel (2012): “Artículo 62. Inmigración”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), Parlamento de Andalucía pp. 1026-1038.

<sup>24</sup> En sentido semejante se expresan el artículo 8.2 del EA de Castilla y León, y el artículo 20 del EA de Aragón. El artículo 7 del EA de Extremadura invierte, por su parte, 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 artículo 10.4 del EA valenciano se refiere tan sólo 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. Sólo el EA catalán se refiere sin ambigüedades en su artículo 4 a la obligación de los poderes públicos de promover la igualdad y libertad y de la participación *de todas las personas*.

<sup>25</sup> Vid. los EEAA de Valencia (artículo 3), Cataluña (artículo 7), Aragón (artículo 4), Castilla y León (artículo 7), Extremadura (artículo 3), Baleares (artículo 9), Castilla-La Mancha (artículo 3).

Pese a la restricción que introduce el artículo 5.1 EAAnd al ámbito de aplicación del artículo 10.1 EAAnd, lo cierto es que, aquí como en el contexto del artículo 9.2 CE, la promoción de la igualdad y la libertad de todos los individuos sigue requiriendo la promoción de la participación también igual de todos, con independencia de su nacionalidad. Esta lectura no es sólo coherente con el artículo 9.2 CE. Lo es también con un EAAnd consciente del crecimiento que en Andalucía ha experimentado la población extranjera, y que ofrece cobertura jurídica a su integración a través de mecanismos participativos. El EAAnd de 1981 no contenía precepto alguno dedicado a la población inmigrante en Andalucía, mientras dedicaba cuatro preceptos a la población andaluza emigrante fuera de las fronteras de nuestra Comunidad Autónoma. Contemplaba así este EAAnd la necesidad de superar las condiciones que determinan la emigración de andaluces y de asistir a los andaluces emigrados (artículo 12.3.4); la posibilidad de instar del gobierno del Estado la celebración de convenios con países receptores de emigrantes andaluces para procurar su especial asistencia (artículo 23.3); la necesidad de tener en cuenta la tasa de emigración en el cálculo de la participación de Andalucía en los ingresos del Estado (artículo 58.1.g); y la celebración de Convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios dirigidos a los emigrantes andaluces que residan en ellas (artículo 72.2). Como contraste, el nuevo EAAnd de 2007 se refiere a la inmigración ya en su preámbulo, que hace referencia a la inversión de flujos migratorios. Y se refieren a ella cuatro de sus artículos, en los que recoge la integración de la población inmigrante como objetivo básico (artículo 10.3.17<sup>o</sup>) y principio rector de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma (artículo 37.1.9<sup>o</sup>), asume competencias en materia de inmigración (artículo 62), e introduce el principio de solidaridad en nuestras relaciones con países de procedencia de inmigrantes para Andalucía, o receptores de migrantes andaluces (artículo 245.3). A la población andaluza emigrante sólo se refiere este último artículo y el artículo 6.

A la luz de lo anterior, y teniendo en cuenta el contenido tanto participativo como comprometido con la integración de la población inmigrante del nuevo EAAnd, la idea que se va a defender aquí es que ese contenido participativo debe entenderse en términos incluyentes de la población extranjera residente en Andalucía, términos incluyentes cuyos límites sólo son y pueden ser los que se derivan del marco constitucional. Es la perspectiva que debe presidir el análisis de los preceptos estatutarios con contenido participativo, preceptos que incluyen, sin agotarse en él, el reconocimiento de derechos<sup>26</sup>. Podemos clasificarlos en tres grupos. Tenemos,

---

<sup>26</sup> Debe tenerse en cuenta, con todo, que el Tribunal Constitucional ha puesto en cuestión la naturaleza de los derechos estatutarios, distinguiendo entre los que reproducen derechos fundamentales reconocidos como tales en la Constitución, y los derechos estatutarios en sentido estricto. Dentro de éstos el Tribunal ha distinguido, a su vez, entre derechos que se proyectan en el ámbito

en primer lugar, los que hacen referencia a mecanismos de participación política en sentido estricto, y que explícitamente reservan el acceso a dichos mecanismos a las andaluzas y los andaluces, en línea con los artículos 13.2 y 23 CE, con las salvedades que el primero recoge en el ámbito del derecho de sufragio a nivel local (1). Un segundo grupo de preceptos contemplan mecanismos de participación en los terrenos económico, social o cultural, pero no político, y abren dichos mecanismos a todas las personas residentes en Andalucía con independencia de su nacionalidad, en línea con la jurisprudencia constitucional en torno al ámbito de aplicación de los artículos 9.2 y 23 CE (2). El EAAAnd es más ambiguo en lo que concierne a los mecanismos de participación política en sentido amplio, a los mecanismos de participación política, esto es, que van más allá de los que recoge el artículo 23 CE. Aquí el EAAAnd incluye preceptos que explícitamente abren dichos mecanismos a toda la población residente en Andalucía, mientras que otros se acogen a la ambigüedad conceptual del término ‘ciudadanía’. En una interpretación sistemática éstos no pueden, con todo, sino entenderse como abiertos a toda la población residente (3).

(1) En el primer grupo corresponde ubicar dos apartados del artículo 30.1 EAAAnd. Este artículo reconoce a andaluzas y andaluces “el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes”. Reconoce de este modo un derecho genérico de participación en asuntos públicos cuya titularidad reserva a la ciudadanía andaluza, un derecho que luego concreta en una serie de derechos específicos, a saber: (a) el derecho de sufragio; (b) el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas populares, así como a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por

---

de la organización de instituciones autonómicas y derechos de contenido competencial, que actúan como mecanismos indirectos de atribución de competencias a la Comunidad Autónoma correspondiente (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15). Y como también es sabido, el Tribunal Constitucional ha privado a estos últimos de la naturaleza de derechos subjetivos directamente reivindicables, entendiendo que se trata más bien de meros mandatos a los poderes públicos en el marco de sus competencias estatutarias. Auténticos derechos serían sólo los derechos estatutarios que reproducen derechos fundamentales, y sólo en la medida en que lo hacen, y los vinculados a la administración de instituciones autonómicas propias. Sobre este tema, *vid.* RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Ángel (2012): “Artículo 13. Alcance e interpretación de los derechos y principios”, en Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía pp. 234-266. Sobre la naturaleza de los derechos estatutarios de contenido participativo, *vid.* PÉREZ ALBERDI, Reyes (2012): “Derecho de participación en los estatutos de autonomía de última generación”, en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, núm. 2, pp. 35-55.

medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento; (c) el derecho a promover la convocatoria de consultas populares; (d) el derecho de petición individual y colectiva; y (e) el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza. A continuación, el artículo 30.2 EAAnd dispone que la Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivos a los ciudadanos de la Unión Europea y a las personas extranjeras residentes en Andalucía los derechos reconocidos en su primer apartado, dentro del marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea. Se impone así a la Junta de Andalucía la obligación estatutaria de extender a la población extranjera residente en territorio andaluz los derechos de participación recogidos en el artículo 30.1 EAAnd. Se trata de un principio programático, que se impone sin “ritmos ni plazos”<sup>27</sup>, y siempre “en el marco constitucional”, dentro pues de los límites constitucionales que establecen los artículos 13.2 y 23 CE, pero se trata, en todo caso, de una obligación que no puede ser desconocida por los poderes públicos andaluces.

A partir de aquí, una lectura sistemática del artículo 30 EAAnd lleva a la conclusión de que la población extranjera residente en nuestro territorio queda excluida de la titularidad de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones autonómicas (a), siempre con las salvedades que recoge el artículo 13.2 CE, así como del deber de “cumplir con las obligaciones derivadas de la participación de los ciudadanos en la Administración electoral (artículo 36.1.c) EAAnd). Lo mismo cabe decir del derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía (b), derecho al que también se refiere el artículo 111.2 EAAnd<sup>28</sup>. Los demás derechos de participación política recogidos en el artículo 30 EAAnd son, como más abajo veremos, extensibles a las personas extranjeras residentes en territorio andaluz<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> CARRASCO DURÁN, Manuel (2012a): “Artículo 30. Participación política”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), Parlamento de Andalucía pp. 483-499, en p. 492.

<sup>28</sup> AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (2012): “Artículo 111. Iniciativa legislativa”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), Parlamento de Andalucía, pp. 1812-1825; CARRASCO DURÁN, Manuel (2012a).

<sup>29</sup> Como excepción, el artículo 154 EAAnd limita a andaluzas y andaluces el derecho-deber de “participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado en los casos y forma legalmente establecidos, de conformidad con lo previsto en la legislación del Estado”, atendándose en este punto a lo dispuesto en el artículo 8 de la LO 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado.

(2) En el otro extremo se sitúan preceptos estatutarios que promueven o incluso garantizan la participación de la población extranjera en espacios públicos que no tienen contenido directamente político. La clave de bóveda nos la proporcionan los artículos 10.3.17º, 37.1.9º, y 62 EAAAnd. El primero 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 segundo recoge entre los principios rectores de las políticas públicas andaluzas el fomento de la integración laboral, económica, social y cultural, que no política, de nuevo, de los inmigrantes. El artículo 62 asume, por su parte, competencias en materia de inmigración, en concreto en políticas de integración y participación de inmigrantes dentro del ámbito competencial autonómico, pero tan sólo a nivel social, económico y cultural, dejando de lado, una vez más y en consonancia con los preceptos anteriores, el nivel político. Se hace así eco este artículo de la conexión entre integración y participación<sup>30</sup>, así como de su inevitable dimensión autonómica, habida cuenta de que las Comunidades Autónomas “son las competentes en las áreas en que la integración tiene lugar”<sup>31</sup>.

A partir de aquí, son diversos los preceptos que prevén la participación de las personas extranjeras en espacios públicos más allá del terreno político. Los artículos 27 y 33 EAAAnd reconocen, respectivamente, los derechos de participación de todos los consumidores y el acceso de todas las personas a la cultura, mientras el artículo 34 EAAAnd reconoce en términos genéricos en cuanto a su titularidad (“se reconoce”) el derecho a “acceder y usar las nuevas tecnologías, y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación mediante los medios y recursos que la ley establezca”. El artículo 37 EAAAnd recoge como principio rector de las políticas públicas el fomento de la participación de las personas mayores en la vida educativa, social y cultural de la comunidad (par. 1.3º), así como de la participación de personas jóvenes en la vida social y laboral (par. 1.8º). Todo ello con independencia de su nacionalidad. Como complemento, el artículo 74 EAAAnd 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 EAAAnd obliga a los poderes públicos a facilitar el acceso de trabajadoras/es a la

<sup>30</sup> MOYA MALAPEINA, David (2010): 53 y ss.

<sup>31</sup> LÓPEZ ULLOA, Juan Manuel (2012): 1032.

propiedad y gestión de los medios de producción, de conformidad con el artículo 129.2 CE. Y el artículo 170 EAAAnd, 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.

(3) Donde la posición del EAAAnd parece más ambigua es en relación con el acceso a mecanismos de participación de contenido político en sentido amplio, a mecanismos de participación de contenido ciertamente político, sí, pero de un contenido político que escapa del ámbito de aplicación del artículo 23 CE, de la “participación política en sentido estricto” (STC 119/1995, FJ 6), y que por tanto están abiertos a la participación de la población extranjera residente en nuestro territorio al amparo del artículo 9.2 CE. En principio, y al abrigo de la ambigüedad que se desprende de una lectura conjunta de sus artículos 5.1 y 10.1, parecería que el EAAAnd no abre con nitidez la participación política en sentido amplio a toda la población residente en Andalucía, reservándolas a quienes tengan la nacionalidad española. Con todo, una lectura coherente nos conduce a concluir que del EAAAnd sí se desprende efectivamente dicha apertura.

Comienza el EAAAnd asumiendo en su Título Preliminar la obligación de establecer mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía (artículo 5.3), sin especificar en qué terrenos debe promoverse dicha participación, sin excluir, por lo tanto, el terreno político, siempre más allá del derecho de participación política en sentido estricto reconocido en el artículo 23 CE. A la inclusión de la participación política, entendida en sentido amplio, dentro del artículo 5.3 EAAAnd apunta también una lectura sistemática de éste con los artículos 12, 14 y 23 EAAAnd. El primero reconoce a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía como titulares de derechos y deberes estatutarios y destinatarios de políticas públicas<sup>32</sup>; el segundo recoge la prohibición de discriminación en el ejercicio de derechos; el artículo 23 EAAAnd, por su parte, garantiza el derecho de todos (y de todas) a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales. Debe pues entenderse que, en coherencia con los artículos 12, 14 y 23 EAAAnd, la participación de los ciudadanos extranjeros a que se refiere el artículo 5.3 EAAAnd se extiende al terreno político en sentido amplio.

---

<sup>32</sup> Sobre la universalidad de la titularidad de derechos y deberes estatutarios y de las personas destinatarias de políticas públicas recogida en este artículo, *vid.* Ángel Rodríguez-Vergara Díaz (2012): “Artículo 12. Titulares”, en Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, pp. 203-233.

A la participación política en sentido amplio se refiere también el artículo 30 EAAnd. Como sabemos, en su primer apartado este artículo reconoce a andaluzas y andaluzes “el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía”, recogiendo en su segundo apartado la obligación de los poderes públicos de incluir a la población extranjera en aquellos mecanismos de participación que no le estén constitucionalmente vedados, a la luz de los artículos 13.2 y 23 CE. Es el caso del derecho a participar en la elaboración de las leyes directamente o por medio de entidades asociativas (artículo 30.1.b). Con base en este artículo, la regulación de dicha participación deja de ser una opción legislativa, y su convocatoria deja de ser una mera facultad abierta a los Diputados y Grupos parlamentarios autonómicos, tal y como la recoge el artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía<sup>33</sup>, para convertirse en un derecho estatutario en virtud del artículo 30.1.b) EAAnd. Un derecho que, al no estar entre los mecanismos de democracia política objeto del artículo 23 CE, al ubicarse pues en el marco del artículo 9.2 CE como mecanismo de democracia participativa (SSTC 119/1995, FFJJ 3, 4 y 6, 103/2008, FJ 2, y 31/2010, FJ 69), debe ser reconocido a residentes extranjeras/os en virtud del artículo 30.2 EAAnd<sup>34</sup>.

Semejante es el caso del derecho a promover la convocatoria de consultas populares (artículo 30.1.c), entendiendo por tales las “encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum” (artículo 78 EAAnd, que asume competencias en la materia tanto a nivel autonómico como local<sup>35</sup>; *vid.* también el artículo 111.3 EAAnd). Según tiene establecido nuestro Tribunal Constitucional, estas consultas no son expresión del 23 CE (STC 103/2008, FJ 2; *vid.* también SSTC

---

<sup>33</sup> Se hace pues precisa una reforma de este artículo para adaptarlo al nuevo marco estatutario CARRASCO DURÁN, Manuel (2014): “La participación social en el procedimiento legislativo”, *Revista de Derecho Político*, núm. 89, pp. 175-204, en p. 197.

<sup>34</sup> CARRASCO DURÁN, Manuel (2014): 185. 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 (artículo 87.3 CE). Es lo que se conoce como “el escaño 110”. Este derecho se reconoce a las personas promotoras 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, artículo 125.2), que como sabemos deben tener la nacionalidad española por hallarnos en el marco de los derechos reconocidos en el artículo 23 CE.

<sup>35</sup> Como veremos, la D.F. 7 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, prevé la aprobación por todos los municipios andaluzes de reglamentos de participación ciudadana, que pueden incluir tales mecanismos de consulta.

31/2010, FJ 69; 31/2015). Cabría por ello reconocer el derecho a participar en ellas a las personas extranjeras residentes en Andalucía que no son titulares de los derechos reconocidos en dicho artículo. Semejante es, en fin, el caso del derecho de petición individual y colectiva (artículo 30.1.d), y del derecho a participar activamente en la vida pública andaluza (artículo 30.1.e)<sup>36</sup>. Este último reconoce la participación en la esfera pública como un derecho genérico, supletorio de todos los derechos de participación reconocidos en ámbitos específicos, elevando así a la categoría de derecho estatutario la obligación también genérica de los poderes públicos de promover la participación en la vida política, económica, social y cultural prevista en el artículo 10.1 EAAAnd, fin democrático en sí mismo al tiempo que medio al servicio de la promoción de la libertad y la igualdad de todas las personas y de los grupos en que se integran. En línea con este derecho, el artículo 26.2 EAAAnd dispone la obligación de los poderes públicos andaluces de 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.* artículo 131.2 CE, artículo 132 EAAAnd y la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía<sup>37</sup>).

También el artículo 31 EAAAnd reconoce en términos genéricos en cuanto a su titularidad (“se garantiza”) un derecho a la participación política en sentido amplio, el derecho de participación y de acceso a las administraciones públicas, lo que se conoce como derecho de buena administración. Este comprende el derecho de todas las personas “de participar plenamente en las decisiones (de las administraciones públicas) que les afecten, obteniendo de ellas información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca”. El artículo 31 EAAAnd concreta así dentro del ámbito autonómico andaluz el derecho de configuración legal a una buena administración reconocido en el artículo 105 CE. Y

---

<sup>36</sup> Este último apartado tiene su origen 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, Reyes (2008): 199-200).

<sup>37</sup> Al objeto de “reforzar los mecanismos de participación de los actores directos del sistema productivo, reafirmando el papel de éstos 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 An-

lo hace otorgando al término ‘ciudadanos’ utilizado por el artículo 105 CE un contenido sustantivo-participativo, más allá de la nacionalidad o ciudadanía formal<sup>38</sup>, en línea con el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales<sup>39</sup>.

Otros preceptos estatutarios se refieren a la participación política en sentido amplio como participación *ciudadana*. Así, el EAAnd se refiere, entre sus objetivos, a la participación *ciudadana* en la elaboración de políticas públicas (artículo 10.3.19 EAAnd), obligándonos a afrontar la ambigüedad del término ciudadanía. Al regular el proceso de elaboración de normas, el artículo 113 EEAnd se refiere a “la participación *ciudadana* en el procedimiento legislativo” (mi cursiva), limitándose además a contemplar su participación a través de asociaciones, pese a que el artículo 30.1.b) EAAnd contempla la posibilidad de participación tanto directa como por medio de entidades asociativas<sup>40</sup>. También el artículo 134 EAAnd, al recoger el derecho a una buena administración (artículo 31 EAAnd) en el marco del Título IV, dedicado a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, establece que la ley regulará la participación, no de todas las personas, en línea con el artículo 31 EAAnd, sino de los *ciudadanos*, directamente o a través de las asociaciones en que se integren, en los procedimientos administrativos 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.

Ciertamente, el recurso a la expresión “participación ciudadana” en los preceptos anteriores denota una cierta ambigüedad respecto al estatuto participativo de la población extranjera residente en nuestra Comunidad Autónoma. Se trata de una ambigüedad en parte terminológica, pero también y en buena medida conceptual y de principios. Y es que, aunque la tendencia de los Estatutos de Autonomía reformados desde 2006 ha sido la de promover la participación de

---

dalucía 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”.

<sup>38</sup> Pese a ello, hay quien identifica el término “todos” utilizado por el artículo 31 EAAnd con el término “ciudadanos” utilizado por el artículo 105 CE –CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2012): “Artículo 31. Buena administración”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), Parlamento de Andalucía pp. 500-515, en p. 512.

<sup>39</sup> CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2012): 507.

<sup>40</sup> Contra la posibilidad de participación indirecta en los procesos legislativos a través de entidades asociativas se pronuncia PÉREZ ALBERDI, Reyes (2008): 196.

dichas personas y, con ella, su integración social, dicha tendencia es más clara en los terrenos económico, social, cultural y laboral (*vid.* el artículo 138.1.c) del EA de Cataluña; los artículos 10.2 y 70.1.12º del EA de Castilla y León; el artículo 30.50 del EA de Baleares; los artículos 29 y 75 c) del EA de Aragón; o el artículo 9.1.28 del EA de Extremadura). Como excepción, el EA de la Comunitat Valenciana se limita a garantizar a la población inmigrante “atención social”, excluyendo además del reconocimiento de derechos sociales a quienes no tengan la nacionalidad española y vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma (artículo 10 del EA de Valencia; *vid.* también el artículo 16.1 del EA de Baleares). Donde el compromiso de integración es menos claro es en el ámbito político, entendido en sentido amplio, y ello incluso en Estatutos de Autonomía que, como el catalán (artículo 4) o el extremeño (artículo 7), asumen expresamente el objetivo de promover también aquí la participación de todos los individuos.

En el caso de Andalucía, con todo, una interpretación sistemática de los artículos 10.3.19, 113 y 134 EAAnd con los artículos 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. Llama aquí en todo caso la atención una ausencia: el EAAnd es, junto al EA valenciano, el único de los recientemente reformados que no hace referencia a la participación en el ámbito municipal (artículo 91 EAAnd). Ello le priva de la oportunidad de abrir dicha participación a toda la comunidad vecinal, con independencia de su nacionalidad, como hacen los Estatutos de Autonomía de Cataluña (artículo 86), Aragón (artículo 82) y Baleares (artículo 75). Incluso los Estatutos que vinculan dicha participación a la ciudadanía, como el de Castilla y León (artículo 44) y el de Extremadura (artículo 54), permiten una interpretación sustantiva de este término que le haga abarcar a toda la comunidad vecinal, en línea con la lectura del artículo 9.2 CE aquí propuesta. La cual obliga a vincular la igualdad y libertad de todos los individuos con la participación política en sentido amplio de esos mismos individuos. Resta por ver en qué medida esta lectura inspira la legislación en materia de participación política de la población extranjera, a nivel estatal y en Andalucía.

#### IV. LA LEGISLACIÓN ANDALUZA ANTE LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA

Pese a las limitaciones que se desprenden del artículo 5.1 EAAnd, y sin dejar de reflejar la anfibología del término ciudadanía, la legislación andaluza se hace eco del compromiso de la Constitución española y del EAAnd con la dimensión sustantiva de ésta. Tenemos así que la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autono-

mía Local de Andalucía, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.3.19º EAAnd sobre participación ciudadana, dispone 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 (DF 7ª –Establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana y del acceso a las nuevas tecnologías). Pues bien, allí donde se han aprobado, que no es el caso de todos los ayuntamientos andaluces, los Reglamentos de Participación Ciudadana utilizan los términos “ciudadano/a”, “vecino/a” y “persona” como términos intercambiables<sup>41</sup>.

Esto conecta con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –en adelante LRBRL. La reforma de esta Ley 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 –mi cursiva). La LRBRL define esta participación e implicación ciudadanas como un derecho de los *vecinos* (artículo 18.1, letras a, b, e y f), entendiéndose por tales quienes constituyen la población de un municipio, es decir, las personas que aparecen inscritas en el padrón del municipio. Esta inscripción es obligatoria para todas las personas con residencia habitual en un municipio, sean nacionales o extranjeras, y residan o no en España de forma legal<sup>42</sup>. La inscripción en el padrón municipal no es, en efecto, un instrumento atributivo de un estatus jurídico, sino un documento acreditativo de una situación de hecho, la residencia en el municipio, con independencia de su carácter, legal o no, no constituyendo, en consecuencia, instrumento de prueba de su carácter legal (artículo 18.2 –*vid.* también el artículo 16.2.f).

---

<sup>41</sup> NARANJO ROMÁN, Rosario (2014): “La población inmigrante en los reglamentos de participación ciudadana en Andalucía” (ponencia presentada en la Jornada *La integración de la población inmigrante a través de los mecanismos de participación*, celebrada en Sevilla el 21 de mayo de 2014 –pendiente de publicación).

<sup>42</sup> VILLAVERDE MENÉDEZ, Ignacio (2010): “El padrón municipal, integración social y nueva ciudadanía social. Padrón versus nación”, en Silvia Díez Sastre (dir.), *Inmigración y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 187-208, en pp. 204-206; *vid.* también el “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). *Vid.* en contra VELASCO CABALLERO, Francisco (2010): “Políticas y competencias locales sobre inmigración”, en Silvia Díez Sastre (dir.), *Inmigración y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 65-120, en pp. 90-98.

En el mismo sentido, el artículo 6.3 de la LO 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social<sup>43</sup>, en su 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. Todo lo cual está en consonancia con la jurisprudencia constitucional en la materia, que vincula la titularidad de derechos fundamentales, no a la residencia 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). En coherencia con ello, los derechos de democracia participativa recogidos en la LRBRL en el ámbito municipal deben entenderse reconocidos a todas las vecinas y vecinos de un municipio, con independencia de su nacionalidad, y con independencia de que su titularidad aparezca formalmente reconocida a los “vecinos” (artículos 70bis.1, 71 y 72 LRBRL) o a los “ciudadanos” (artículos 69.1, 70.3). Ello es así, ante todo, en virtud de la dimensión sustantiva del concepto de ciudadanía, y de que ésta prevalezca en el contexto del artículo 9.2 CE, allí donde no entra en cuestión la aplicación del artículo 13.2 CE. Pero es que, además, cuando la LRBRL quiere restringir el reconocimiento de un derecho a la ciudadanía política lo hace de forma explícita. Así lo hace al limitar el derecho 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” (artículo 70bis.2). Ciertamente, este artículo debe ser criticado por reducir a la ciudadanía formal lo que no es una manifestación de participación política en sentido estricto, sino de democracia participativa (art. 9.2 CE). De él, con todo, cabe colegir que, en todos los demás casos, los términos “ciudadanos” y “vecinos” aparecen usados como sinónimos<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Esta LO asume en 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 todas la ciudadanía” (artículo 2bis), “promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes” (artículo 2ter.2). Y 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). En materia de participación política, su artículo 6, introducido por la LO 2/2009, de 11 de diciembre, se limita a reiterar lo previsto en el artículo 13.2 CE, y a remitirse a los derechos que para los extranjeros residentes empadronados en un municipio establezca la legislación de bases de régimen local.

<sup>44</sup> El artículo 70bis.3 es un buen ejemplo, al disponer que “las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y

La conclusión no puede pues ser sino que, cuando el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, vincula el principio de buena administración a la participación de la ciudadanía, en línea con el artículo 105 CE y con el artículo 113 EAAAnd, se está refiriendo a la ciudadanía entendida en sentido sustantivo. Ello se ajusta, por lo demás, a los términos explícitamente genéricos en que, como vimos, este derecho aparece reconocido en el artículo 31 EAAAnd, y en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales. En sentido diametralmente opuesto, y por lo tanto problemático, se expresa la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de consultas populares locales en Andalucía. El objeto de esta Ley, por lo demás anterior al nuevo EAAAnd, son las consultas populares de ámbito local que versen sobre asuntos de competencia municipal, y que no tengan carácter de referéndum, ya que para su celebración no se requiere la autorización del Gobierno. Nos encontramos, pues, fuera del ámbito de los artículos 13.2 y 23 CE. En coherencia con ese carácter no referendario, la Ley 2/2001 abre la participación en dichas consultas a los vecinos (artículo 2.1), para restringirlas, sin embargo, y a continuación, al cuerpo electoral (artículo 3), es decir, a los vecinos del municipio que al tiempo de la consulta gocen del derecho de sufragio activo en elecciones municipales (artículo 15). Todo lo cual contradice lo previsto en artículo 30.2 EAAAnd, en relación con el artículo 30.1.c) EAAAnd, en conexión a su vez con el artículo 9.2 CE.

Cabe esperar que las dudas sobre la titularidad de los derechos de participación política en sentido amplio dentro del marco jurídico andaluz vengan a ser despejadas por una futura ley de participación ciudadana para Andalucía, que ésta despeje las incertidumbres terminológicas y conceptuales que, en buena medida debido a la ambigüedad del artículo 5 EAAAnd, circundan la participación política de residentes extranjeras/os en nuestra Comunidad Autónoma. El Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana en Andalucía, aprobado por el

---

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 LRBRL (Título VII, artículos 226 a 236, que regulan el "Estatuto del vecino"). Elocuente es asimismo 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.

Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 29 de julio de 2014<sup>45</sup>, quiere ser inclusivo de la población extranjera residente en nuestro territorio, introduciéndola en el ámbito de la participación ciudadana que regula. En este sentido, recoge entre sus principios básicos el principio de universalidad, “en cuya virtud el derecho de participación debe ser aplicable al conjunto de la ciudadanía, teniéndose en cuenta la diversidad de personas, territorial, social y económica existente en Andalucía” (artículo 4.1). Que este artículo se refiere a la ciudadanía entendida en términos sustantivos se desprende no sólo de su vinculación al principio de universalidad, sino de la provisión explícita del artículo 5.1. Este dispone que tendrán derecho a la participación ciudadana en los términos recogidos en esta ley “todas las personas que tengan la condición política de andaluces y quienes tengan vecindad administrativa en Andalucía”. Lo cual, además de estar en consonancia con el artículo 9.2 CE y el 30 EAAnd, está en línea 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 (artículos 1, 2 y 4), y la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana (artículos 1 y 2)<sup>46</sup>. Es de lamentar que la primera de estas leyes haya sido derogada por el 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, sin embargo, puede colegirse del uso de los términos ciudadano/a y ciudadanía a lo largo del articulado de la Ley, especialmente de una interpretación a sensu contrario de su artículo 48.1<sup>47</sup>. Habrá que confiar en la aprobación del anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana en Andalucía para que la inclusión de las personas residentes en nuestra Comunidad Autónoma en el concepto de ciudadanía en su dimensión participativa cuente con respaldo legal explícito y genérico.

---

<sup>45</sup> [p://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/cms/export/sites/default/portal/anteproyectoleyparticipacionciudadana.pdf](http://p://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/cms/export/sites/default/portal/anteproyectoleyparticipacionciudadana.pdf).

<sup>46</sup> *Vid.* también la Ley valenciana 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes. Sobre estas leyes, *vid.* TUR AUSINA, Rosario (2013): “Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, pp. 203-232.

<sup>47</sup> Este artículo limita expresamente 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. Y lo hace pese a no tratarse de una manifestación de democracia participativa en sentido estricto. Pese a lo criticable de esta restricción, de ella cabe concluir que las demás referencias a la ciudadanía lo son a su dimensión sustantiva.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El propósito de este artículo ha sido hacer valer el estatus ciudadano-participativo de la población extranjera residente en nuestro territorio que se desprende de una lectura coherente de la Constitución y del EAAnd. Se ha querido así contemplar la participación de la población extranjera como participación *ciudadana*, no meramente social<sup>48</sup>, en coherencia con el contenido filosófico político de la dimensión sustantiva de ese término, de perfil marcadamente plural y participativo. Ello no significa perder de vista los límites que el artículo 13.2 CE de nuestra Constitución impone al estatus participativo de la población extranjera, y que se refieren a la titularidad de los derechos de participación política en sentido estricto, de los derechos, esto es, en que se concreta la expresión de voluntad del pueblo soberano. Ni significa relegar a un segundo plano el debate en torno a la necesidad de ampliar dichos límites. Este artículo ha pretendido defender la necesidad de dejar de identificarlos con los de la ciudadanía, más allá de la opinión que, en su configuración actual, esos límites nos puedan merecer, y de la necesidad de profundizar en un debate en torno a su ampliación. Desde estas premisas, una interpretación sistemática tanto del marco constitucional como, dentro de éste, del marco estatutario andaluz, conducen a la necesidad de incluir a la población extranjera residente dentro del espacio de participación ciudadana. El propósito de este artículo ha sido reivindicar dicho espacio y, con él, el estatus de ciudadanía participativa para la población extranjera residente en nuestro territorio.

---

<sup>48</sup> CARRASCO DURÁN, Manuel (2014): 125, nota 26.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y MOYA MALAPEINA, 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*, pp. 64-81.
- ALÁEZ CORRAL, Benito (2006): *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, CEPC, Madrid.
- ALÁEZ CORRAL, Benito (2008): “Los condicionamientos constitucional-democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía”, en Pietro Costa y Benito Aláez Corral, *Nacionalidad y Ciudadanía*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, pp. 49-125.
- ANDREWS, Geoff (ed.) (1991): *Citizenship*, Lawrence & Wishart, London.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (2012): “Artículo 111. Iniciativa legislativa”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), Parlamento de Andalucía, pp. 1812-1825.
- BAUBOCK, Rainer (2006): “Lealtades rivales e inclusión democrática en contextos migratorios”, *RtFP* / 27, pp. 41-69.
- BEINER, Ronald (ed.) (1995): *Theorising Citizenship*, State University of New York Press, New York.
- BOTTOMORE, Tom (1992): “Ciudadanía y clase social cuarenta años después” (1989), en T.H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza Editorial, pp. 85-137.
- BRUBAKER, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge MA.
- BUENO ARMIJO, Antonio (2008): “‘Consultas populares’ y ‘referéndum consultivo’: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *Revista de Administración Pública*, pp. 195-228.
- BULMER, Martin & REES, Anthony (eds.) (1996): *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, UCL Press, London.
- CARRASCO DURÁN, Manuel (2010): “El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades”, *Cuadernos de Derecho Local* núm. 22, pp. 147-162.
- CARRASCO DURÁN, Manuel (2012a): “Artículo 30. Participación política”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), Parlamento de Andalucía pp. 483-499.
- CARRASCO DURÁN, Manuel (2012b): “Artículo 78. Consultas populares”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (dirs.), Javier Pardo Falcón (coord.), Parlamento de Andalucía pp. 1278-1296.

- CARRASCO DURÁN, Manuel (2014): “La participación social en el procedimiento legislativo”, *Revista de Derecho Político*, núm. 89, pp. 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 (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), Parlamento de Andalucía pp. 500-515.
- CONSTANT, Benjamin (1988ed.): “The Liberty of the Ancients compared with that of the Moderns”, en *Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 307-328.
- COSTA, Pietro (2008): “Ciudadanía y patrones de pertenencia a la comunidad política”, en Pietro Costa y Benito Aláez, *Nacionalidad y Ciudadanía*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, pp. 19-48.
- DÍAZ BUESO, Laura (2008): “La incorporación de la participación política de los inmigrantes al ordenamiento jurídico español”, *Derechos y Libertades*, núm. 18, pp. 125-139.
- EXPÓSITO, Enriqueta (2013): “Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”, *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, XIV pp. 361-401.
- FRIEDMAN, Marilyn (ed.) (2003): *Women and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford.
- 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*. Universidad de La Rioja, pp. 91-111.
- LISTER, Ruth (1997): *Citizenship. Feminist Perspectives*. Palgrave, New York.
- LÓPEZ ULLOA, Juan Manuel (2012): “Artículo 62. Inmigración”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), Parlamento de Andalucía pp. 1026-1038.
- MARSHALL, Thomas Humphrey (1963): “Citizenship and Social Class” (1949), en *Sociology at the Crossroad and Other Essays*, Heinemann, London, pp. 67-127.
- MÉNDEZ LAGO, Mónica (2008): “El reconocimiento del derecho a la participación política de los inmigrantes”, *Derechos y Libertades*, núm. 18, pp. 141-160.
- MOUFFE, Chantal (1992): *Dimensions of Radical Democracy*, Verso, London, 1992.
- 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, pp. 461-501.
- NARANJO ROMÁN, Rosario (2014): “La población inmigrante en los reglamentos de participación ciudadana en Andalucía” (ponencia presentada

- en la Jornada *La integración de la población inmigrante a través de los mecanismos de participación*, celebrada en Sevilla el 21 de mayo de 2014 –pendiente de publicación–).
- 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*, pp. 181-205.
- PÉREZ ALBERDI, Reyes (20012): “Derecho de participación en los estatutos de autonomía de última generación”, en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, núm. 2, pp. 35-55.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2004): “La participación política como forma de integración”, en *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Tirant, Valencia, pp. 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*, núm. 18, pp. 97-124.
- RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca (2010): “Hacia un Estado Post-patriarcal. Femenismo y Ciudadanía”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 149, pp. 87-122.
- RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca (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*, núm. 16, pp. 75-104.
- RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca, y RUBIO MARÍN, Ruth, eds. (2012): *The Struggle for Female Suffrage in Europe. Voting to Become Citizens*, Brill Leiden-Boston.
- RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Ángel (2012): “Artículo 12. Titulares”, Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía pp. 203-233.
- RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Ángel (2012): “Artículo 13. Alcance e interpretación de los derechos y principios”, en Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero (directores), Javier Pardo Falcón (coord.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía pp. 234-266.
- SAUSÍN BELTRÁN, Raúl (2012): *Fronteras y Retos de la Ciudadanía. El gobierno democrático de la diversidad*, Perla Ediciones, Logroño.
- SIIM, Birte (2000): *Gender and Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SOLANES CORELLA, Ángeles (2008): “La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate”, *Derechos y Libertades*, núm. 18, pp. 67-95.
- SOYSAL, Yasemin (1994): *Limits of citizenship. Migrants and the post-national membership in Europe*, Chicago University Press, Chicago.

- TUR AUSINA, Rosario (2013): “Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, pp. 203-232.
- VAN STEENBERGEN, Bart (ed.) (1994): *The Conditions of Citizenship*, Sage, London.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2010): “Políticas y competencias locales sobre inmigración”, en Silvia Díez Sastre (dir.), *Inmigración y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 65-120.
- VILLAVERDE MENÉDEZ, Ignacio (2010): “El padrón municipal, integración social y nueva ciudadanía social. Padrón versus nación”, en Silvia Díez Sastre (dir.), *Inmigración y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 187-208.
- YEATMAN, Anna (1994): *Postmodern Revisionings of the Political*, Routledge, London, 1994.
- YOUNG, Iris Marion (1989): “Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship”, 99 *Ethics*, pp. 250-274.
- YUVAL-DAVIS, Nira & WERBNER, Pnina (eds) (1988): *Women, Citizenship and Difference*, Zed Books, London.
- 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*, Universidad de La Rioja, pp. 113-127.