



VÍAS DE PARTICIPACIÓN DISTINTAS DEL DERECHO DE SUFRAGIO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DIRECTA. LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS¹

MARÍA DOLORES CABELLO FERNÁNDEZ

*Profesora colaboradora de Derecho Constitucional
Universidad de Málaga*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS EN VÍAS DISTINTAS DEL DERECHO DE SUFRAGIO. III. DERECHO POSITIVO EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS. 1. Evolución del Derecho europeo. 2. Regulación en España. IV. FORMAS DE PARTICIPACIÓN DISTINTAS DEL DERECHO DE SUFRAGIO. 1. La iniciativa ciudadana europea. 2. Derecho de petición al Parlamento Europeo. 3. El referéndum. 4. El referéndum local o las consultas populares. 5. Regulación de las consultas populares en el derecho autonómico: 5.1. *Extremadura*. 5.2. *Asturias*. 5.3. *Castilla y León*. 5.4. *Murcia*. 5.5. *Galicia*. 5.6. *La Rioja*. 5.7. *Madrid*. 5.8. *Aragón*. 5.9. *Andalucía*. 5.10. *Cataluña*. 5.11. *Navarra*. 5.12. *Canarias*. 5.13. *Gipuzkoa*. 5.14. *Valencia*. 5.15. *Islas Baleares*. V. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR. VI. EL DERECHO DE PETICIÓN A LAS CÁMARAS. VII. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN DEL ART. 29 CE. VIII. EL CONCEJO ABIERTO. IX. OTRAS FORMAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LAS ENCUESTAS DELIBERATIVAS. X. DERECHO COMPARADO. 1. Italia. 2. Reino Unido, especial referencia al referéndum de independencia de Escocia. XI. CONCLUSIONES.

Palabras clave

Personas extranjeras; Ciudadanía; Nacionalidad; Residencia; Participación directa.

Resumen

En este trabajo estudiamos la participación política de las personas extranjeras en vías distintas del derecho de sufragio. Abordamos el análisis de los conceptos de nacionalidad y residencia como fórmulas de atribución de ciudadanía y como fundamento para la participación. Se constata una evolución en el ordenamiento jurídico desde la nacionalidad como único instrumento de adquisición de la ciudadanía plena hasta la configuración de la residencia como vínculo con el Estado de residencia y como status de atribución de la ciudadanía y de una de sus manifestaciones: la participación política. Se estudia la participación de las personas extranjeras en las distintas fórmulas de participación directa y se dedica un apartado al derecho comparado.

¹ Este trabajo forma parte del proyecto «Reforma electoral y derechos de participación de los extranjeros residentes en España: el derecho de sufragio en las elecciones generales, europeas, autonómicas y locales», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (referencia DER2012-34411).

I. INTRODUCCIÓN

Nuestro ordenamiento constitucional responde a la fórmula política de Estado social y democrático de Derecho en el que los partidos políticos constituyen el eje de la representación. En el ordenamiento jurídico español se consolida una soberanía nacional que reside en el pueblo, y que elige a sus representantes en el Parlamento. La relación de la representación es de mandato representativo y no imperativo. Por ello, cobran especial importancia los partidos políticos, que gozan de garantía institucional en la medida en que están reconocidos en el art. 6 CE como instrumento de la participación política². Como afirma Manuel Ramírez «la democracia es el principio legitimador de la política de nuestro siglo»³, constatando como en nuestro país, en el debate constituyente, se opta por la democracia representativa frente a otras vías de participación⁴.

La democracia directa o participativa podría definirse como la participación del pueblo sin la intermediación de representantes⁵. Tradicionalmente se identifican como formas de democracia directa el referéndum (aunque algún sector de la doctrina considere que es más bien un instrumento de democracia representativa), y que puede clasificarse en consultivo, abrogativo y preceptivo, las encuestas deliberativas, la Iniciativa Legislativa Popular, el derecho de petición a las Cámaras, y el Concejo abierto. Aunque, en sentido amplio la participación política incluiría la libertad de expresión, el derecho de asociación y el derecho de reunión. Por participación política entendemos con García Soriano «el conjunto de actividades voluntarias con las que los ciudadanos tienden a influir directa o indirectamente en las elecciones públicas de los diferentes niveles de participación del sistema político o en la composición de los diversos gobiernos, a nivel nacional o local»⁶.

² Sobre el papel de los partidos políticos, cfr. A. RODRÍGUEZ DÍAZ, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

³ M. RAMÍREZ, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 27.

⁴ M. RAMÍREZ, *La participación...cit.*, p. 54.

⁵ Para B. Rodríguez Ruíz se trataría de «mecanismos que no aspiran a la formación de la voluntad soberana, sino a hacer valer el principio democrático-participativo, principalmente a través de tres vías: garantizando el acceso ciudadano a la información; permitiendo a la ciudadanía influir en la toma de decisiones, aunque sin participar en el proceso decisonal, y permitiéndole participar en la toma de decisiones, mediante fórmulas de cogestión y participación directa». Cfr. B. RODRÍGUEZ RUÍZ, «Participación y ciudadanía más allá del sufragio. Los derechos de participación de las personas extranjeras», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 169, Madrid, julio-septiembre (2015), p. 52.

⁶ M.V. GARCÍA SORIANO, «Sobre la viabilidad de la participación política de los extranjeros en las elecciones municipales», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60/61, p. 257.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS EN VÍAS DISTINTAS DEL DERECHO DE SUFRAGIO

A las personas extranjeras se les han reconocido los derechos civiles⁷ y sociales⁸, sin embargo existe una gran dificultad para el reconocimiento de sus derechos políticos⁹. El reconocimiento de derechos a las personas extranjeras sigue una evolución que entronca con la forma de Estado. En el Estado liberal burgués se produce una equiparación de los derechos civiles, pero como sabemos el derecho de sufragio es censitario, sólo se reconoció de manera limitada a los propietarios varones, excluyendo así a las mujeres, las personas extranjeras, e incluso los varones no propietarios. Es en la evolución de la forma de Estado donde se produce también una evolución de los derechos políticos. Así, en los Estados sociales y democráticos de Derecho se reconoce el derecho de sufragio a las mujeres, y a los hombres con independencia de su capacidad económica. En esta evolución podemos afirmar con Aja y Moya, que el reconocimiento de los derechos políticos de extranjería supondría «una nueva etapa del proceso de democratización del Estado (derecho de reunión y asociación, sufragio universal masculino, voto femenino, derechos políticos de los extranjeros, etc.)»¹⁰. Este proceso de democratización¹¹ implica el desarrollo de mecanismos de participación¹². Efectivamente la democracia significaría hoy «armonía entre gobernantes y gobernados por el efecto de la participación y la toma en consideración de los intereses individuales y colectivos»¹³. Por ello, excluir a las personas residentes

⁷ «Los derechos civiles de los extranjeros fueron aceptados desde el origen del Estado liberal y se han consolidado plenamente en todos los países occidentales, en gran parte por el proceso de internacionalización de los derechos de la persona», E. AJA y D. MOYA, «El derecho de sufragio de los extranjeros residentes», en *La inmigración en la encrucijada*, Estudios monográficos, *Anuario de la inmigración en España*, 2008, p. 65.

⁸ «También han progresado en las últimas décadas los derechos sociolaborales de los inmigrantes, entre otros motivos para evitar una competencia desleal con los trabajadores nacionales». *Ibidem*, p. 65.

⁹ Este reconocimiento de derechos políticos sería la culminación del proceso por el que los Estados receptores reconocen a las personas extranjeras «como miembros de pleno derecho de su comunidad política». Cfr. H. CEBOLLA BOADO y A. GONZÁLEZ FERRER, *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 199.

¹⁰ *Ibidem*, p. 66.

¹¹ En palabras de RODRIGUEZ-DRINCOURT, «La extensión de la participación política a los extranjeros es el último estadio de un proceso histórico de democratización que se desarrolla desde los mismos orígenes del constitucionalismo hasta la actualidad». J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, *Los derechos políticos de los extranjeros*, Civitas, Madrid, 1997, p. 56.

¹² Cfr. M.V. GARCÍA SORIANO, que expresa que «Según la teoría participativa (...) es necesario concebir la democracia en sentido moderno como un proceso en el cual el desarrollo de mecanismos participativos constituya la media que refleje mayores niveles de democratización», «Sobre la viabilidad...» *cit.*, p. 257.

¹³ J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT, *Los derechos políticos... cit.*, p.59.

no nacionales supondría una democracia de menor calidad¹⁴. Y generaría problemas de legitimidad y representación¹⁵. Efectivamente, se considera que «desde el enfoque del principio democrático, el reconocimiento del derecho de voto aumenta la legitimidad de las leyes y de las políticas gubernamentales que, sin la participación de todos los sectores, no representan los diferentes intereses existentes en la sociedad»¹⁶. Se considera también «la preocupación por la integración de los inmigrantes como conditio sine quae non para la consolidación de una cultura de paz y democracia, e incluso para el mantenimiento del Estado de Derecho»¹⁷. La participación política de las personas residentes extranjeras intensificaría su interés por la vida pública, lo que redundaría en una mayor «intensidad democrática»¹⁸.

Los derechos políticos se vertebran en torno al eje de la nacionalidad¹⁹, sólo los nacionales quieren lo mejor para el Estado, considerándose que los nacionales de otros Estados sólo velarán por los intereses del Estado del que son nacionales, y no por los intereses del Estado en que residen²⁰. La salvaguarda de la soberanía nacional es el argumento fuerte para excluir a las personas extranjeras de los derechos de participación política²¹. La soberanía nacional reside en el pueblo y se identifica pueblo con quienes ostentan la ciudadanía nacional²². Esa vinculación de soberanía con nacionalidad evidentemente excluye a la ciudadanía de otros Estados. Sin embargo, en un mundo globalizado, donde se ha acuñado la identificación de «ciudadanía del mundo», el binomio nacionalidad-ciudadanía podemos afirmar que ha quedado obsoleto, en la medida en que la realidad social ha cambiado²³

¹⁴ M.V. GARCÍA SORIANO, «Sobre la viabilidad...» *cit.*, p. 258, y R. DURÁN MUÑOZ, *La integración política de los inmigrantes. La vía de sufragio*, Comares, Granada, 2008, p. 42.

¹⁵ M.V. GARCÍA SORIANO, «Sobre la viabilidad...» *cit.*, p. 259.

¹⁶ E. AJA y D. MOYA, «El derecho de sufragio...» *cit.*, p. 79.

¹⁷ M. MARTÍN MARTÍNEZ, *La integración política de los inmigrantes. La vía de sufragio*, Comares, Granada, 2008, p. 91.

¹⁸ J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT, *Los derechos políticos... cit.* p. 63.

¹⁹ Para un estudio de las razones políticas y jurídicas de la exclusión de los extranjeros en la participación electoral, cfr. M.F. MASSÓ GARROTE, *Los derechos políticos de los extranjeros en el estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Colex, Madrid, 1997, pp. 83-98.

²⁰ E. AJA y D. MOYA, «El derecho de sufragio...» *cit.*, p. 67.

²¹ M.A. PRESNO LINERA, «El reconocimiento de los derechos de participación política como forma de integración de los extranjeros», *Actas del IV Congreso sobre la inmigración a España: Ciudadanía i Participació*, 2004, p. 1.

²² J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT propone una definición abierta de cuerpo social que comprenda «los seres humanos de distinto estado, sexo, nacionalidad, religión o status social que vivan en un territorio limitado (Estado) y bajo el imperio de las leyes». *Los derechos políticos... cit.*, p. 59.

²³ Un análisis de ésta nueva realidad en R. DURÁN MUÑOZ, *La integración política... cit.*, pp. 17 ss.

y tenemos un volumen de ciudadanía residente en países de los que no son nacionales²⁴. Por lo que, desde el punto de vista del derecho, se podría articular, para reflejar mejor esa realidad social, el binomio ciudadanía-residencia. El ejemplo clásico que utiliza la doctrina es el de una persona con nacionalidad española residente desde hace treinta años en Alemania que puede votar en las elecciones en España, mientras que un ciudadano no español residente desde hace treinta años en España no puede votar²⁵.

Esta realidad obliga a plantearse si se puede hablar de democracia cuando personas jurídicamente capaces están excluidas de la toma de decisiones, más concretamente cuando las personas extranjeras residentes legales como miembros de la comunidad política quedan excluidas de la participación política²⁶, encontrándose así, en una «situación más parecida a la de súbditos o siervos que a la de ciudadanos»²⁷. No sólo la calidad y la legitimidad²⁸ de la democracia están en juego, sino que podemos afirmar con Martín Martínez que la integración²⁹ política constituye un pilar fundamental tanto para la plena integración de las personas extranjeras residentes legales como «para la paz social, la estabilidad política y el desarrollo de las sociedades de acogida»³⁰. Esta integración puede definirse como «aquél proceso guiado por el objetivo de la equiparación en el reconocimiento jurídico, en la ciudadanía, lo que no supone la clonación, sino el reconocimiento de la igualdad en la diferencia»³¹.

Se argumenta también para reconocer derechos políticos a las persona residentes no nacionales, la sujeción al ordenamiento. Se considera que la ciudadanía que queda

²⁴ S. Benhabib, considera que el sistema de Estados naciones ya no es adecuado para determinar la condición de miembro de la comunidad política. Acuñando el concepto de *membresía política* que para esta autora significa «los principios y prácticas para la incorporación de forasteros y extranjeros, inmigrantes y recién venidos, refugiados y asilados, en entidades políticas existentes». Cfr. S. BENHABIB, *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Gedisa, Barcelona, 2005, p. 13.

²⁵ M.A. PRESNO LINERA, «El reconocimiento de los derechos ...» *cit.*, p. 1.

²⁶ Cfr. M.V. García Soriano, «Sobre la viabilidad ...» *cit.*, p. 258, y M. MARTÍN MARTÍNEZ, *La integración política... cit.*, p. 148.

²⁷ Cfr. M.F. MASSÓ GARROTE, *Los derechos políticos ... cit.*, p. 20.

²⁸ En palabras de M.A. PRESNO, «La articulación de los derechos de participación política con arreglo al criterio jurídico de la residencia contribuiría a dotar de mayor legitimidad democrática al ordenamiento, porque así se favorecería la expresión de la igualdad jurídica y del pluralismo participativo que son consustanciales a un sistema democrático e inclusivo». Cfr. «El reconocimiento de los derechos...», p. 4.

²⁹ Para M.F. MASSÓ GARROTE el objetivo es «la integración en una sociedad pluralista que ha de buscar la igualdad de los individuos que conviven», *Los derechos políticos... cit.*, p. 21. Y ello en un marco de universalidad de derechos, *Ibidem*, p. 22.

³⁰ M. MARTÍN MARTÍNEZ, *La integración política... cit.*, p. 150.

³¹ M.F. MASSÓ GARROTE, *Los derechos políticos... cit.*, p. 100.

sometida a un ordenamiento jurídico debe tener capacidad para decidir sobre el mismo³². Si se quiere, en palabras de Presno, «la plena extensión de los derechos de participación política debe constituir el punto de llegada en la evolución del reconocimiento de los derechos fundamentales en el seno de un Estado determinado, y dicha extensión ha de alcanzar al conjunto de individuos que se colocan en la posición de destinatarios de las normas jurídicas emanadas por una concreta organización política»³³. Otro argumento según la doctrina, sería la incoherencia de tener en cuenta a las personas residentes para calcular el número de concejales, según el 179 LOREG, y no sean tenidas en cuenta para su elección³⁴.

Una posible vía de solución propone la separación del disfrute de los derechos políticos de la nacionalidad y vinculándolos a la residencia recurriendo al concepto de «ciudadanía desagregada» donde los derechos políticos se atribuirían a la ciudadanía y no sólo a los nacionales³⁵. De «ciudadanía postnacional» habla Blanca Rodríguez, una ciudadanía «basada en la residencia y en la diversidad, desvinculada de la homogeneidad nacional moderna y comprometida con la integración de los individuos en el espacio público mediante la gestión de la heterogeneidad y el conflicto inherentes a lo político»³⁶. Estaríamos ante una nueva ciudadanía «como una exigencia democrática, de justicia social, de integración y de cohesión social»³⁷. Podría considerarse también la formulación de un nuevo contrato social, donde la residencia sería el fundamento de la libertad individual, haciendo desaparecer la diferencia antidemocrática entre quienes deciden y quienes únicamente soportan la decisión, ciudadanos y súbditos³⁸. Esta nueva ciudadanía supondría un «demos inclusivo», «que no es otra cosa que la integración de todos los miembros estables de una unidad política de forma que se supere el principio de participación política en razón de nacionalidad por un concepto, más real, del interés»³⁹. «Demos inclusivo»

³² «Resulta incoherente con el principio democrático que personas sujetas al mismo ordenamiento jurídico carezcan del derecho a participar, aunque sea indirectamente, en su producción». Cfr. M.V. GARCÍA SORIANO, «Sobre la viabilidad ...» *cit.*, p. 262. En este mismo sentido S. Benhabib considera que «para alcanzar la legitimidad democrática, «todas las personas afectadas por las consecuencias de la adopción de una norma» tengan el mismo derecho a participar en su validación». Cfr. S. BENHABIB, *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*, Katz Editores, Buenos Aires, 2006, p. 239.

³³ M.A. PRESNO LINERA, «El reconocimiento de los derechos ...» *cit.*, pp. 2-3. De «desajuste normativo alarmante en términos democráticos» lo califica J.C. VELASCO, «Estratificación cívica y derecho de sufragio. La participación política de los inmigrantes», *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 208.

³⁴ Cfr. M.V. GARCÍA SORIANO, «Sobre la viabilidad ...» *cit.*, p. 258.

³⁵ Cfr. M.V. GARCÍA SORIANO, *ibídem*, p. 261.

³⁶ Cfr. B. RODRÍGUEZ RUÍZ, «Participación y ciudadanía ...» *cit.*, p. 51.

³⁷ Cfr. M.V. GARCÍA SORIANO, «Sobre la viabilidad ...» *cit.*, p. 270.

³⁸ M.A. PRESNO LINERA, «El reconocimiento de los derechos ...» *cit.*, p. 4.

³⁹ J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT, *Los derechos políticos... cit.*, p. 70.

que vendría exigido por el principio de igualdad, ya que todo grupo excluido del demos quedaría «debilitado en la defensa de sus intereses»⁴⁰.

Ciertamente, la construcción doctrinal en torno a la participación política de las personas extranjeras se articula sobre el derecho de sufragio. Nosotros aquí analizaremos esa participación en las vías distintas del sufragio. Pero habrá que tener en cuenta toda esta construcción doctrinal junto con la regulación de derecho positivo.

III. DERECHO POSITIVO EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS

1. Evolución del derecho europeo

Desde el punto de vista del derecho positivo, se observa una evolución donde se va produciendo un reconocimiento de derechos políticos a las personas extranjeras sobre todo en el ámbito local, que se considera que es el más cercano a la ciudadanía y donde están en juego los intereses que les afectan más directamente. Así, en Europa se aprobó el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, firmado el 5 de febrero de 1992, en el seno del Consejo de Europa. A los efectos de este Convenio se consideran residentes extranjeros los no nacionales residentes legales en un país firmante del Convenio (art. 2). El art. 3 reconoce a los residentes extranjeros los derechos de libertad de expresión, reunión pacífica y asociación. Especialmente el derecho de constituir asociaciones locales para la defensa de sus intereses y el mantenimiento de su cultura. Con respecto a la participación política, el art. 4 anima a los Estados firmantes a facilitar la participación de los extranjeros residentes en los asuntos públicos, especialmente en las consultas locales. Será el art. 5 el que prevea que los Estados firmantes deben facilitar foros de consulta a nivel local para la expresión de los extranjeros residentes de los asuntos públicos que les conciernan, y favorecer, también, su integración en la vida de la comunidad. En cuanto al derecho de voto en las elecciones locales los Estados firmantes deben garantizar éste derecho a votar y ser votado en las elecciones municipales exigiendo 5 años de residencia⁴¹.

⁴⁰ J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT, *ibídem*, p. 71. De democracia como régimen de inclusión habla R. Durán, al considerar que la participación electoral no implica por sí sola integración pero coadyuva a la consecución de un ideal democrático de participación. Cfr. R. DURÁN MUÑOZ, «El inmigrante como sujeto político en las elecciones municipales (España, 2011)», *Actas del VIII Congreso Migraciones internacionales en España*, Instituto de Migraciones, Universidad de Granada, 2015, pp. S24/62.

⁴¹ Como pone de manifiesto M. MARTÍN MARTÍNEZ, éste Convenio adolece de una debilidad: la falta de aceptación general en la medida en que son pocos los Estados que lo han ratificado. En 2008 eran Dinamarca, Finlandia, Italia y los Países Bajos. Cfr. *La integración política ... cit.*, p. 105.

En el seno de la UE, el Tratado de Maastrich de 1992 (art. 8B) extendió el derecho de sufragio en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo de todos los residentes nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea. Como pone de manifiesto la doctrina, este reconocimiento avanza en la idea de ciudadanía de la Unión y vincula el voto a la residencia, pero con la limitación de que el reconocimiento se realiza para quienes ya sean nacionales de un país de la Unión, con lo que igualmente queda vinculado el derecho voto a la nacionalidad⁴². Esta idea de ciudadanía de la Unión ya la destacó el Tribunal Constitucional en su Declaración del Pleno 1/1992, de 1 de julio, al afirmar que «supone una parcial superación del tradicional binomio nacional/extranjero por vía de la creación de aquel tercer status común» (FJ 3).

La Carta de los Derechos fundamentales de la UE, reconoce a toda persona ciudadana de la Unión, el derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales (arts. 37 y 38).

Igualmente, la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo de 2003 (COM 2003/336), ya considera la residencia de 5 años como criterio de atribución de derechos, y específicamente en el punto 3.3.6 se analiza la nacionalidad, la ciudadanía cívica y el respeto a la diversidad donde se propone facilitar el acceso a la nacionalidad de los inmigrantes, pero también la consolidación de una ciudadanía cívica, donde el inmigrante acceda al status de ciudadano aunque condicionado a la residencia. La ciudadanía cívica se define como «el conjunto de derechos y obligaciones básicos que los inmigrantes adquieren progresivamente en un periodo de varios años, de tal manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida, aunque no hayan sido naturalizados». Desde el punto de vista de los derechos políticos se realiza una afirmación interesante al establecer que «de cara al proceso de integración, es obvio que el derecho de voto local no debería derivarse de la nacionalidad sino de la residencia permanente».

En el 2004 se elaboraron en Europa los principios básicos comunes sobre integración de las personas inmigrantes, que contiene directrices importantes, partiendo de la consideración de que la integración es un proceso bidireccional donde surgen derechos y obligaciones tanto para los inmigrantes como para las sociedades de acogida. La integración exigiría respeto a los valores básicos de la Unión, el conocimiento del idioma, la

⁴² Sobre el derecho de sufragio en las elecciones municipales y al parlamento europeo de los ciudadanos de la Unión establecen E. AJA y D. MOYA que «Su reconocimiento es muy importante en dos facetas; en primer lugar como elemento formador de una ciudadanía de la Unión; en segundo lugar como superación de la vieja homogeneidad nacional por la residencia efectiva en un municipio al margen de la diversidad de origen. Pero esta segunda dimensión debe relativizarse porque no ha significado —como se afirma a veces— una desconexión entre la nacionalidad y la ciudadanía, sino una prolongación de la nacionalidad en una nueva ciudadanía, porque se posee el estatus de ciudadano europeo sólo en la medida en que se tiene la nacionalidad de uno de los estados miembros». «El derecho de sufragio...» cit., p. 69.

historia y las instituciones de la sociedad de acogida. Se considera que empleo y educación son pilares básicos de integración, pero se destaca el respeto a la religión y cultura propia. Y, por lo que aquí nos interesa, la participación política es también un importante instrumento de integración⁴³.

En el año 2005, se emitió la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 1 de septiembre de 2005 —Programa Común para la Integración— Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea (COM (2005) 389, no publicada en el Diario Oficial, pero con unas afirmaciones interesantes; en concreto sobre participación política dedica un punto a la *«participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a escala local»*, considerando que favorece su integración. Proponiendo la Comisión a escala nacional una serie de medidas como:

- reforzar la participación cívica, cultural y política de los emigrantes en la sociedad que les acoge;
- mejorar el diálogo y la consulta de los nacionales de terceros países;
- fomentar una ciudadanía activa;
- elaborar programas nacionales de preparación a la ciudadanía y de naturalización.

El Parlamento Europeo elaboró una Resolución sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la UE, núm. 2056⁴⁴. A la participación política se dedica el punto 22 donde se

«pide a los Estados miembros que promuevan la participación política de los inmigrantes y desalienten su aislamiento político y social; pide, a ese respecto, a la Comisión que lleve a cabo un examen jurídico de las disposiciones existentes sobre la ciudadanía cívica europea en los diversos Estados miembros, así como de las actuales prácticas de los Estados miembros sobre el derecho de los inmigrantes residentes de larga duración a votar en las elecciones locales y municipales».

Más recientemente, la idea de vincular participación a residencia para construir una ciudadanía europea, está presente en el Dictamen del Comité Económico y Social Euro-

⁴³ Para un estudio de los principios básicos de integración ver M. ILLAMOLA DAUSÁ, «Los principios básicos comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación a la política española de inmigración», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 38, Madrid, enero-abril (2011), pp. 155-182.

⁴⁴ El Parlamento Europeo, *«Insta a la Comisión a asegurar la aplicación eficaz de las directivas relacionadas con la integración, especialmente las Directivas del Consejo 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar(2), 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración(3), 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico(4), y 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación».*

peo sobre el tema «Una ciudadanía más inclusiva abierta a los inmigrantes» 2014/C 67/04. La ciudadanía europea debe ser más inclusiva, participativa y cívica, y abierta a todas las personas que residan de manera estable en el territorio de la Unión. Se parte de la evolución en la UE del concepto de ciudadanía hacia una ciudadanía de residencia. Se aboga por una ciudadanía más inclusiva, abierta a la incorporación de todas las personas que residan de manera estable. Inclusión que conectaría con la nueva democracia. Considerando un avance en la calidad de la democracia facilitar el acceso a la nacionalidad y a la ciudadanía europea. Con estas consideraciones previas se recomienda a los Estados, entre otras cosas, que firmen el Convenio Europeo sobre nacionalidad de 1997 y el Convenio Europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local de 1992.

2. Regulación en España

En España, las personas extranjeras gozan de los mismos derechos que las españolas modulados por los Tratados (art. 13 CE). Pero como afirma el TC, gozarán en cualquier caso de los derechos inherentes a la dignidad (STC 99/1985). Sin embargo, el derecho de participación en los asuntos públicos, el derecho a votar y ser votado, se reserva a las personas que tengan la nacionalidad española (STC 94/1993). Pero con la matización del 13.2 CE, derecho de voto en las elecciones municipales para los nacionales de la UE, y derecho de voto para nacionales de terceros estados en caso de reciprocidad.

De la redacción del art. 13.1 CE extrae la doctrina una clasificación de los derechos de las personas extranjeras. Así, tendríamos los derechos inherentes a la dignidad que serían de titularidad universal, los derechos que pueden extenderse por ley a las personas extranjeras, los derechos de los que sólo son titulares las personas extranjeras, como el asilo, y el derecho de participación en los asuntos públicos en los términos del 13.2 CE⁴⁵.

La Constitución configura así un derecho de participación política para las personas extranjeras, con la limitación del derecho de voto que, sin embargo, se reconoce cumpliendo unos requisitos, como ha puesto de manifiesto Ángel Rodríguez, a saber, que sea para las elecciones locales, que se reconozca por Tratado o ley y que exista reciprocidad⁴⁶.

⁴⁵ Cfr. A. RODRIGUEZ DÍAZ, «La participación política de los extranjeros: estado de la cuestión», *Documento de trabajo, JP 2007/01*, Centro de Estudios Andaluces, pp. 38-41, disponible en <http://centrodeestudiosandaluces.info/PDF/JP2007/01.pdf>

Otra clasificación en M.F. Massó Garrote que diferencia entre derechos plenamente reconocidos a los extranjeros, derechos de reconocimiento relativo o no pleno, y derechos fundamentales expresamente excluidos donde se situaría el derecho de participación política. Cfr. M.F. MASSÓ GARROTE, *Los derechos políticos... cit.*, pp. 54-76.

⁴⁶ Los derechos de participación política son «derechos que están atribuidos por la Constitución exclusivamente a los españoles, y cuya titularidad no puede en consecuencia extenderse por el legislador a los extranjeros. Ahora bien, la propia Constitución precisa que esa imposibilidad puede excepcionarse, si se

De participación habla también el art. 9.2 CE, participación en la vida política, económica, social y cultural de toda la ciudadanía. Esta participación en la vida pública parece configurarse de modo más amplio superando la limitación del derecho al voto. Como apunta Rodríguez Ruiz, estaríamos ante la dimensión sustantiva de la ciudadanía incluyendo a las personas que no ostentan la ciudadanía formal⁴⁷.

En la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se les reconoce un derecho de participación en el art. 6 pudiendo ser titulares del derecho de sufragio «*en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley*». Previéndose, también, que los poderes públicos faciliten el ejercicio del derecho de sufragio de las personas extranjeras en los procesos electorales democráticos del país de origen⁴⁸.

IV. FORMAS DE PARTICIPACIÓN DISTINTAS DEL DERECHO DE SUFRAGIO

1. La iniciativa ciudadana europea

Sobre la iniciativa ciudadana europea, se pronunció el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 modificando el art. 11, apartado 4 del Tratado de la Unión Europea exigiendo un millón de personas ciudadanas de la Unión Europea (UE), que deben ser nacionales de un número significativo de Estados miembros, y que pueden plantear a la Comisión que presente iniciativas, dentro de sus competencias, sobre cuestiones que estas personas ciudadanas de la UE estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados. Y se remite a un Reglamento para concretar ésta iniciativa ciudadana, que se publica en 2011. Previamente, se publicó en el año 2009 el Libro Verde sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, y ya en el año 2011 se promulgó el

cumplen tres requisitos: en primer lugar, que el objeto de la excepción sea sólo el sufragio, activo y pasivo, en las elecciones municipales; en segundo lugar, que se establezca mediante ley o Tratado; y, por último, que los mismos atiendan a criterios de reciprocidad». Á. RODRÍGUEZ, «La participación política ...» *cit.*, pp. 41-42.

⁴⁷ Cfr. B. RODRÍGUEZ RUÍZ, «Participación y ciudadanía...» *cit.*, p. 55.

⁴⁸ En cuanto a la Planificación, tenemos el Plan Nacional ciudadanía e inmigración 2011-2014 que desarrolla la idea de fomento de la participación en la vida pública, y en el aspecto político pide el fomento de celebración de convenios bilaterales para votar (p. 259). A nivel autonómico es interesante el Segundo Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009), que considera uno de sus principios rectores a la participación y, específicamente, como objetivo general contempla la integración social, laboral y personal de los inmigrantes, teniendo como área de intervención, entre otras, la de cultura, ocio y participación (p. 154 del Plan), donde se pretende fomentar el asociacionismo entre la población inmigrante como forma de participación, pero en este Plan no se aborda la participación política propiamente dicha. Es en Cataluña donde el Plan de Ciudadanía e inmigración 2009-2012, y el Plan objetivo 2016 ya hablan de ciudadanía y residencia.

Reglamento 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero, sobre la iniciativa ciudadana.

Esta iniciativa ciudadana se configura como un derecho de toda la ciudadanía de la Unión a participar en la vida democrática de la Unión (Considerando 1 del Reglamento 211/2011).

En el art. 2, se define la iniciativa ciudadana como una iniciativa dirigida a la Comisión, para que presente una propuesta adecuada, sobre cuestiones que la ciudadanía estime que necesitan de un acto legislativo de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados. Éste es el objeto de la iniciativa ciudadana, un acto legislativo de la Unión, teniendo en cuenta que en el Libro Verde, cuya finalidad era recabar la opinión de todas las partes interesadas, se planteó que los signatarios de la iniciativa deberían identificar claramente el objeto de su petición.

En cuanto a los requisitos de los firmantes, el Libro Verde analizó la edad mínima necesaria para firmar, que podía vincularse con la edad para votar en las elecciones europeas exigida en cada Estado miembro, que en la mayoría de los Estados es de 18 años, menos en Austria que es de 16 años. El art. 3.4 del Reglamento 2011 exige a los firmantes ser ciudadano de la Unión y tener edad suficiente para votar en las elecciones al Parlamento Europeo.

La nacionalidad pasa así también a ser un requisito, quedando excluidos de la capacidad para plantear iniciativas ciudadanas los nacionales de terceros Estados, con independencia de que residan en el territorio de la Unión.

2. Derecho de petición al Parlamento Europeo

El art. 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce el derecho de petición al Parlamento Europeo. Se legitima a cualquier persona con ciudadanía de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. Como vemos la legitimación es muy amplia, primero se conecta con el requisito de la nacionalidad legitimando a las personas con ciudadanía de la Unión, pero también se conecta con el requisito de la residencia para las personas físicas y con el de domicilio social para las personas jurídicas. Por lo tanto, se legitima a las personas extranjeras, o si se quiere a la ciudadanía de terceros Estados, siempre que sean personas residentes en la Unión.

La posibilidad de dirigir peticiones al Parlamento Europeo se configura, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, como un derecho, es decir como una facultad que se puede ejercitar individual o colectivamente.

En cuanto al objeto de la petición se exigen dos requisitos materiales que indican vinculación, por un lado, una especial vinculación con el propio Parlamento al exigir que sea sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión y, por otro lado,

una especial vinculación con las personas peticionarias al exigir que el asunto les afecte directamente.

3. El referéndum

El art. 92 CE establece que «1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución». Además, se configura como una competencia exclusiva del Estado en el art. 149.1.32 CE⁴⁹.

Esta previsión constitucional tiene un desarrollo temprano a través de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, modificada por la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, y sobre la que se ha pronunciado el TC en la STC 103/2008, en cuyo FJ 2 el TC establece su interpretación sobre qué es referéndum definiéndolo como un instrumento «de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE».

Diferencia el TC entre el derecho de participación política «que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo» (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3), y otras formas de participación que también regula la CE o, si se quiere, «del fenómeno participativo» consagrado en los arts. 9.2 y 48 CE como mandato a los poderes públicos «o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE)». Estas dos formas de participación son distintas. Por un lado, la participación política, en sus formas representativa y directa, expresaría la voluntad general (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 4), mientras que en las otras formas de participación «se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral».

Para el TC las consultas populares, son el género dentro del que estaría el referéndum caracterizado por los sujetos, el cuerpo electoral y por el procedimiento, inscripción en el censo electoral, intervención de la Administración electoral y garantías jurisdiccionales⁵⁰.

⁴⁹ Artículo 149 CE:

«1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum».

⁵⁰ Establece el TC en la STC 13/2008, en su fundamento jurídico 2 que: «El referéndum es, por tanto, una especie del género "consulta popular" con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conформado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración



Las modalidades que regula la CE son referéndum consultivo (art. 92 CE), constitucional (arts. 167 y 168 CE), de la iniciativa autonómica (art. 151.1 CE), la aprobación por referéndum de un Estatuto de Autonomía (art. 151.2 números 3 y 5 CE), y referéndum para la modificación de Estatutos de Autonomía (art. 152.2 CE), dejando fuera las consultas populares en los Ayuntamientos reguladas en el art. 18.1.f LBRL, y desarrolladas por la normativa autonómica.

Así, podemos diferenciar como tipos de referéndum, por un lado, el consultivo, el abrogativo y el preceptivo, y por otro, el constitucional, el estatutario y, si se quiere, el referéndum local.

Desde el punto de vista subjetivo, hay que diferenciar, por un lado, qué sujetos tienen la legitimación para la iniciativa del procedimiento de referéndum, o lo que es lo mismo quién puede convocar y cómo un referéndum y, por otro lado, que sujetos son llamados a participar en ese referéndum.

En el primer caso, es el Estado⁵¹, al menos para los referéndums regulados en la LO 2/1980, que son el consultivo, el constitucional, el de la iniciativa autonómica, el de aprobación de un EEAA y el de modificación de un EEAA (en las consultas populares puede haber iniciativa de los vecinos).

Esta competencia exclusiva del Estado excluye la iniciativa popular, de hecho en la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular no está prevista esa iniciativa popular para el referéndum⁵².

4. El referéndum local o las consultas populares

La LO 2/1980 establece en la Disposición Adicional que: «Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los

electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica "por vía de referéndum" (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria».

⁵¹ Según el art. primero de la LO 2/1980, «La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado». En palabras de Presno Linera «el papel atribuido a los ciudadanos es, en esencia, pasivo». Ya que «los ciudadanos españoles no pueden impulsar estas consultas populares». Cfr. M.A. PRESNO LINERA, «La democracia directa y la falacia de sus riesgos», en *La democracia indignada*, Comares, Granada, 2014, p. 82.

⁵² Si está prevista esta iniciativa popular para la convocatoria de referéndum en el ordenamiento italiano (Art. 7 della legge 25 maggio 1970, n. 352, Norme sui referéndum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización». Se remite, por tanto, a la legislación de Régimen Local. Efectivamente, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) las regula en el art. 18.1.f LRBRL, configurándolas como un derecho de los vecinos⁵³ a pedir esa consulta popular en los términos previstos en la Ley, específicamente el art. 71 LRBRL⁵⁴ establece una regulación básica y remite a la legislación estatal y autonómica, teniendo en cuenta que estos artículos se desarrollan por la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 14 de noviembre de 1989.

Esta regulación básica establece como requisito la mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento y la autorización del Gobierno de la Nación. Cumpliendo estos dos requisitos, el Alcalde puede someter a consulta popular determinados asuntos. Teniendo como límite que no afecte a las Haciendas Locales, y exigiendo una especial vinculación con el municipio que se expresa en la necesidad de que el objeto de la consulta cumpla tres condiciones, que sea de competencia municipal, que sean de carácter local y que tenga especial relevancia para los intereses de los vecinos. Además hay que tener en cuenta la prohibición de delegación de la atribución concedida al Alcalde por el art. 43 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

En cuanto a la legitimación para pedir la consulta, el art. 176 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG)⁵⁵, legitimaría a los nacionales españoles, las per-

⁵³ Para B. Rodríguez Ruíz, los vecinos son la población de un municipio que deben empadronarse como obligación atribuyéndole este empadronamiento la condición de vecino. Y esta inscripción está abierta tanto a españoles como a extranjeros no exigiéndose residencia legal para empadronarse. Cfr. B. RODRÍGUEZ RUÍZ, «Participación y ciudadanía...» cit., pp. 59-63.

⁵⁴ Artículo 71 LRBRL.

«De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local».

⁵⁵ Artículo 176 LOREG: «Sin perjuicio de lo regulado en el Título I, capítulo I, de esta Ley, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado.

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

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

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

sonas extranjeras de la UE y las personas extranjeras de terceros Estados con acuerdo de reciprocidad que sean vecinos o vecinas del Municipio. El derecho a votar en la consulta sería de los nacionales españoles, quedando excluidas las personas extranjeras⁵⁶.

Esta regulación básica de la LRBRL remite a la legislación autonómica donde tenemos que acudir, en primer lugar, a la regulación de los Estatutos de Autonomía, y a algunas leyes de administración local autonómicas que, como veremos, básicamente reproducen los requisitos de la LRBRL y, además, en algunas Comunidades Autónomas tenemos leyes específicas. Teniendo en cuenta que esta normativa autonómica también prevé la posibilidad de convocatoria de consultas populares por la Comunidad Autónoma y no únicamente por los Ayuntamientos. Y, además, se está regulando la participación de la ciudadanía en un sentido más amplio. Ya que algunas Comunidades Autónomas tienen leyes de participación donde no sólo se regulan las consultas populares, sino también otras formas de participación.

5. Regulación de las consultas populares en el derecho autonómico

5.1. Extremadura

En Extremadura, el Estatuto de Autonomía (EEAA) asume como competencia exclusiva en el art. 9.50 el «*Régimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes diferentes al referéndum*».

5.2. Asturias

En Asturias, su EEAA asume como competencia en el art. 11.11 el sistema de consultas populares en el marco de la Constitución y demás leyes del Estado. En esta materia, hay que destacar la iniciativa de un grupo de personas que llevaron al Parlamento de Asturias en el ejercicio del derecho de petición la posibilidad de reforma de tres artículos de la Constitución, que asumidos por ese parlamento han dado lugar a una iniciativa autonómica de reforma de los arts. 87, 92 y 166 de la Constitución. Esta propuesta de proposición de ley, ha sido aprobada por el Pleno del Congreso en la sesión núm. 76, de los días 18 y 19 de septiembre de 2014. La propuesta de modificación del art. 87.3 permitiría una iniciativa legislativa popular en materias de Ley Orgánica actualmente vedada. La modificación del art. 92 incluye el referéndum abrogatorio al permitir que se someta a referéndum la derogación de las leyes en vigor. Y, la reforma del art. 166 de la

⁵⁶ En este sentido M.A. PRESNO LINERA: «No sería posible, sin embargo, ampararse en el derecho reconocido por la Ley Orgánica 4/2000, para participar en las consultas populares previstas en el art. 71» de la Ley de Bases de Régimen Local. *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 171.

Constitución, que regula la iniciativa de reforma constitucional se modifica en el sentido de incluir la iniciativa legislativa popular.

5.3. *Castilla y León*

En Castilla y León el art. 11.5 del Estatuto de Autonomía reconoce el derecho de la ciudadanía a «*promover la convocatoria de consultas populares, relativas a decisiones políticas que sean competencia de la Comunidad, en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes, respetando lo dispuesto en el art. 149.1.32.ª de la Constitución Española*». Asumiendo, además, como competencia de desarrollo normativo y de ejecución las consultas populares en el art. 71.15 dentro del marco de la Constitución y de la legislación estatal.

5.4. *Murcia*

En Murcia, el art. 11 de su EEAA prevé sus competencias entre las que se encuentra el «*Sistema de consultas populares en el ámbito de la Región de Murcia, de conformidad con lo que disponga la Ley a que se refiere el art. 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria (art. 11.8)*». Será su Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Administración Local la que desarrolle esta previsión regulando en el art. 43 la participación ciudadana configurado como derecho de la ciudadanía, aunque no se regulan expresamente las consultas populares. Pero con un desarrollo reglamentario en 2004 a través del Reglamento de participación ciudadana y distritos publicado en el BORN el 20 de junio de 2005. En 2014 se publica la Ley autonómica 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana, donde el art. 33.2.b) regula las que denomina consultas públicas para recabar la opinión de los ciudadanos sobre iniciativas concretas del Gobierno autonómico murciano.

5.5. *Galicia*

En Galicia, el Estatuto de Autonomía no tiene una previsión sobre consultas populares, será en el art. 257 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local donde se regulen las consultas populares en términos parecidos al art. 71 de la LRBRL. El 20 de noviembre de 2012 el BNG registró en la Cámara gallega una proposición de Ley de consultas populares. A principios de 2014 la AGE planteó una iniciativa similar retirada poco después tras las acusaciones de plagio de la iniciativa del BNG. La propuesta del BNG se tomó en consideración a principios de 2014 sin que haya prosperado.

5.6. *La Rioja*

En La Rioja su Estatuto de Autonomía, asume en el marco de la legislación básica del Estado el desarrollo legislativo y la ejecución de determinadas materias entre las que

se encuentra el «*Sistema de consultas populares en el ámbito de La Rioja, de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el apartado 3 del art. 92 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria*» (art 9.7). Esta previsión estatutaria se desarrolla por la Ley de Administración Local, 1/2003, de 3 de marzo, que dedica el art. 168 a las consultas populares.

5.7. *Madrid*

En Madrid su regulación se encuentra en el art. 25 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, que remite a la LRBRL.

5.8. *Aragón*

En Aragón, su Estatuto de Autonomía asume como competencia exclusiva en el art. 71.27 las consultas populares, que incluirá «*el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el art. 149.1.32.ª de la Constitución*». Igualmente, el art. 157 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local, prevé las consultas populares que tienen un desarrollo reglamentario en el Ayuntamiento de Zaragoza a través del Reglamento de órganos territoriales y participación ciudadana, que dedica a las consultas populares el art. 53 facultando al Ayuntamiento para someter a la consulta de toda la ciudadanía los asuntos de competencia municipal que tengan especial importancia para los intereses de la población, excepto los relativos a las Haciendas Locales, como vemos en los mismos términos que la LRBRL. Se necesita acuerdo del Pleno por mayoría absoluta, tras lo cual el Alcalde puede plantear la consulta. La solicitud de consulta por parte de la ciudadanía requiere la suscripción por un número de vecinos o vecinas que, como mínimo, sea de 10.000 habitantes más el 5% de los habitantes que excedan de los 100.000 habitantes⁵⁷.

⁵⁷ El procedimiento es el siguiente: la Corporación remitirá a la Diputación General de Aragón una copia literal del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, la cual contendrá los términos exactos de la consulta. A continuación el Gobierno de Aragón enviará la solicitud municipal al Gobierno del Estado, a la que adjuntará, en su caso, un informe sobre la conveniencia de efectuar la consulta, a la vista del interés general. Y, por último, corresponderá al Gobierno del Estado autorizar la consulta.

Una vez concedida la autorización, «*el Ayuntamiento convocará la Consulta Popular. La convocatoria contendrá el texto íntegro de la disposición o decisión objeto de consulta y expresará claramente la pregunta o preguntas que deba responder el cuerpo electoral. Asimismo, fijará la fecha de la consulta, que habrá de celebrarse entre los treinta y los sesenta días posteriores a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Aragón. El Ayuntamiento procederá igualmente a su difusión a través de los medios de comunicación local.*»

Desde el punto de vista de la legitimación activa, se remite a los electores o electoras por lo que sería de aplicación el art. 176 de la LOREG, es decir, podrán votar las personas de nacionalidad española, las personas ciudadanas de la UE y las personas extranjeras de terceros estados con acuerdo de reciprocidad. Además, se refuerza su carácter de referéndum local al remitir a la legislación sobre referéndum.

5.9. *Andalucía*

En Andalucía, su Estatuto de Autonomía prevé las consultas populares en los arts. 30.c, 78 y 117 que se han desarrollado por la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares en Andalucía, y el Decreto 298/2002, de 10 de diciembre, que disciplina la organización y funcionamiento del Registro de Consultas Populares Locales de Andalucía.

El art. 30 del EEAA de Andalucía prevé un derecho de participación en los asuntos públicos de Andalucía del que son titulares todas las personas ciudadanas de Andalucía, y que se concreta, entre otros, en un derecho a promover la convocatoria de consultas populares en Andalucía. Reconociendo éste derecho, también, a los Ayuntamientos. El art. 78 se dedica plenamente a las consultas populares estableciendo que «*Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum*». Previsión desarrollada por la Ley 2/2001. Y el art. 117 dedicado a las funciones y responsabilidad ante el Parlamento establece en su punto 4 que «*el Presidente podrá proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el art. 78 y en la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales*».

En cuanto a la legitimación se establece, en el art. 3 de la Ley 2/2001, que la consulta popular se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los electores del cuerpo electoral definido en el art. 15 como los vecinos del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la consulta, gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, es decir, remite a la LOREG y, por lo tanto, podrán votar las personas españolas, las personas extranjeras de la UE, y las personas extranjeras extracomunitarias con acuerdo de reciprocidad.

El Ayuntamiento adoptará las medidas necesarias para garantizar el derecho de participación de todos los electores y la transparencia de la consulta.

En todo caso corresponde al Ayuntamiento la realización de los trámites para llevar a cabo la consulta popular, ateniéndose a la legislación vigente sobre referéndum» (art. 53).

Hay que traer a colación el Anteproyecto de Ley de participación ciudadana de Andalucía, que prevé una legitimación para las personas mayores de 16 años y para quienes tengan vecindad administrativa en Andalucía con independencia de su nacionalidad.

5.10. *Cataluña*

En Cataluña, el EEAA prevé las consultas populares en los arts. 29.6⁵⁸ y 122⁵⁹, desarrollados por la Ley 4/2010, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana de Cataluña⁶⁰, que regula, en el art. 5, las personas legitimadas para votar en las consultas populares no referendarias:

- a) Las personas mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes, incluyendo a los catalanes residentes en el extranjero. Estos últimos deben solicitar previamente la inscripción en el registro creado al efecto.
- b) Las personas mayores de dieciséis años nacionales de Estados miembros de la Unión Europea inscritas en el Registro de población de Cataluña que acrediten un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.
- c) Las personas mayores de dieciséis años nacionales de terceros Estados inscritas en el Registro de población de Cataluña y con residencia legal durante un período continuado de tres años inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.

Como novedad se rebaja la edad de la persona votante a los 16 años, y se exige un periodo de residencia, que es de un año para los ciudadanos o ciudadanas de la UE, y de tres años para las personas nacionales de terceros Estados, pero sin exigir reciprocidad, y, en todos los casos, exige la inscripción en el registro de población de Cataluña.

⁵⁸ Art. 29.6 EEAA Cataluña: «Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen».

⁵⁹ Art. 122 EEAA Cataluña: «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 de la Constitución».

⁶⁰ Impugnada de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional en la STC 31/2015, ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de las «dos primeras frases del art. 3.3 («las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el art. 5») y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana».

Junto a las consultas populares no referendarias, la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 10/2014 regula los procesos de participación ciudadana que se definen, en el art. 40, como «*actuaciones institucionalizadas destinadas a facilitar y promover la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de las políticas públicas*». La legitimación para tomar parte en los procesos de participación ciudadana es de las personas mayores de dieciséis años. Sin ningún otro requisito por lo que es una convocatoria más abierta, declarando el art. 41.2 que «*los procesos de participación ciudadana pueden ser abiertos a toda la población o ir dirigidos, por razón de su objeto o ámbito territorial, a un determinado o determinados colectivos de personas*».

Otra novedad de la Ley catalana de consultas es la regulación de las denominadas encuestas deliberativas, estudiadas en otra parte de esta obra, como forma de participación directa. Así, el art. 53 de la Ley 10/2014 establece que, «*se entiende por encuesta el proceso de participación ciudadana que utiliza técnicas demoscópicas para conocer la opinión o las preferencias de la ciudadanía con relación a una cuestión o cuestiones determinadas. Los procedimientos utilizados deben ser los más adecuados a la naturaleza y las características de la cuestión sometida a consulta*». El procedimiento es tomar una muestra del universo a consultar que sea representativa y plural. Pudiendo tener como referencia al conjunto de la ciudadanía, o referirse sólo a un colectivo o colectivos concretos. También se regula la audiencia pública ciudadana (art. 54) y los foros de participación (art. 55).

5.11. Navarra

En Navarra, partimos del art. 96 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, posteriormente la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local, que legitima para votar a los electores que integran el cuerpo electoral (art. 3) que son los vecinos y vecinas del municipio con dos requisitos, que sean mayores de edad y estén registrados en el Padrón municipal (art. 14).

5.12. Canarias

En Canarias, el EEAA al regular sus competencias asume, en el art. 32.5, «*el sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el art. 92.3 de la Constitución, y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria*». El EEAA se desarrolla por ley autonómica, la Ley 5/2010, de 21 de junio, de la Comunidad Autónoma de Canarias de fomento a la participación ciudadana, tiene un objeto más amplio que las consultas populares ya que regula la participación en sentido amplio de la ciudadanía que queda definida en el art. 2 como las personas que tienen la condición política de canarios, según su Estatuto de autonomía, y en las personas residentes, pero con la importante salvedad de que es indiferente su

nacionalidad, incluyendo, también, a las personas de nacionalidad española residentes en el extranjero y a las entidades ciudadanas que, según el art. 13, son personas jurídicas sin ánimo de lucro vinculadas a Canarias e inscritas en el Registro de Participación Ciudadana, y que en sus estatutos tengan como objetivo estimular la participación ciudadana entre otros. Como instrumentos de esa participación ciudadana están las consultas a la ciudadanía art. (20), los foros de consulta (art. 21), los paneles ciudadanos (art. 22), y los jurados ciudadanos (art. 23). Por lo que se refiere a las consultas se dispone que el Gobierno canario puede recabar la opinión de la ciudadanía en asuntos de interés general y de competencia autonómica (art. 20), por lo que, en puridad, no hablamos de consultas en el ámbito municipal sino autonómico.

Esta ley ha sido desarrollada por el Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general, de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, que legitima para participar en las consultas también a los residentes con independencia de su nacionalidad⁶¹. Este Reglamento fue impugnado de inconstitucionalidad, y sobre ello he tenido ocasión de pronunciarse el TC en la STC 137/2015, donde se analiza esta particular legitimación que denomina *extra ordinem*. Considera el TC que «*Se podría llamar a votar a un singular electorado, al que lo es conforme al Estatuto de Autonomía de Canarias y a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, desde luego, aunque incrementado —según dispusiera el Decreto de convocatoria— por las incorporaciones personales que este Reglamento dispone, incorporaciones que cabe ahora llamar extra ordinem. Se trataría, en tal caso, de un llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado por la legislación electoral general, pero que no por ello dejaría de ser una verdadera appellatio ad populum. En definitiva, el cuerpo electoral conformado por los arts. 3 b) y 12 del Reglamento abarca, aunque pueda desbordarlo, al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Canarias o del respectivo ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizarían, entonces, meras voluntades particulares o de colectivos determinados, sino una voluntad general uti cives*»⁶².

⁶¹ Artículo 3 Ciudadanía, del Decreto 95/2014:

«A los efectos del presente Reglamento, y de conformidad con lo previsto en la Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, la ciudadanía está constituida por:

a) Las Entidades Ciudadanas, entendiéndose como tales a las personas jurídicas inscritas en el Registro de Participación Ciudadana.

b) Las personas físicas siguientes:

— Las que tengan la condición política de canarios en los términos del art. 4 del Estatuto de Autonomía.

— Las que tengan su residencia legal en Canarias, con independencia de su condición política y nacionalidad, en la medida en que no lo impida la legislación correspondiente».

⁶² (FJ 6.A e)).

5.13. *Gipuzkoa*

En Gipuzkoa, la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana, identifica como personas legitimadas en la participación ciudadana a las personas residentes y las entidades ciudadanas (arts. 1 y 2). Asimismo, define la participación ciudadana como un instrumento complementario de la participación representativa, para reforzar la pluralidad democrática de las decisiones de la Diputación Foral (art. 4). Como instrumentos de participación ciudadana regula los procesos de deliberación participativa, las consultas populares, la participación en la elaboración de anteproyectos de normas forales, junto con otras formas de participación. En cuanto a las consultas populares se regulan en los arts. 17 a 21. Se definen como una forma de participación ciudadana (art. 17.1). Pero se diferencian del referéndum, es decir, «no podrán consistir en la convocatoria formal al cuerpo electoral para que se pronuncie sobre una determinada cuestión con las formalidades y garantías propias de los procesos electorales» (art. 17.3). La iniciativa para las consultas populares corresponde a las Juntas Generales y a la Diputación Foral (art. 18.1), y las entidades ciudadanas inscritas en el registro Foral de Entidades Ciudadanas (art. 18.2). Así como, a las personas residentes mayores de edad que representen el dos por ciento en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, o de un municipio o comarca especialmente afectado por la decisión de la Diputación Foral (art. 18.3). Y, por último, los entes locales afectados por la política o decisión en cuestión (art. 18.4). Como vemos ésta Norma utiliza el concepto de residente para la legitimación. Esto incluiría a las personas españolas y a las personas extranjeras ya que la nacionalidad no se tiene en cuenta pero sí se exige la mayoría de edad.

5.14. *Valencia*

En Valencia, el art. 50.8 del Estatuto de Autonomía asume el desarrollo legislativo de las consultas populares que se realiza por el art. 141 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, regulando las formas de participación ciudadana que, posteriormente, se desarrollan específicamente por la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, que en puridad no regula las consultas populares. Los instrumentos de participación ciudadana que prevé son la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos (art. 17), pero también regula un conjunto de derechos de la ciudadanía denominados derechos para la participación ciudadana que son el derecho a la información, medios para la información, derecho de información individualizada, derecho a la protección de datos de carácter personal, derecho de acceso a archivos y registros, derecho de petición, derecho a la iniciativa legislativa y la participación en la elaboración de Anteproyectos de ley y programas sectoriales, y, por último, el derecho a recabar la colaboración de la Generalitat en la realización de actividades ciudadanas (art. 5). También en el año

2008 se promulgó la Ley 15/2008, de integración de las personas inmigrantes que incluye entre sus medidas el denominado «*compromiso de integración*».

5.15. *Islas Baleares*

En las Islas Baleares el art. 15 de su Estatuto de Autonomía regula la participación en los asuntos públicos que incluye el derecho de la ciudadanía a la iniciativa para las consultas populares. Que además, asume como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en el art. 31.10. Efectivamente el art. 123 de su Ley de Régimen Local regula las consultas populares. Además, en Baleares se ha desarrollado la iniciativa legislativa popular por la Ley 4/1991, de 13 de marzo.

En el año 2009 se constituyó una plataforma pro consultas populares a la que se adhirieron un centenar de concejales. Pero, finalmente, en 2011 el parlamento balear rechazó la proposición de ley para regular las consultas populares a través de referéndum.

Como vemos, la legislación autonómica reproduce los requisitos de la LRBRL en cuanto al objeto de la consulta, sin embargo, desde el punto de vista de la legitimación de los vecinos la regulación es distinta. Así, en Navarra se legitima a los inscritos en el censo electoral lo que remite a la LOREG, es decir, ciudadanos o ciudadanas de nacionalidad española, personas extranjeras con derecho de reciprocidad y personas extranjeras que sean ciudadanos o ciudadanas de la UE. En Aragón se regulan los requisitos para solicitar la consulta y legitima para votar a los electores. Y en Cataluña se ha legitimado a las personas extranjeras exigiendo un periodo de residencia, e incluso en Canarias se legitima a las personas residentes con independencia de su nacionalidad sin exigir ningún periodo de residencia. Esta regulación de derecho positivo entronca con la evolución del reconocimiento de derechos políticos a las personas extranjeras en la medida que vincula la participación a la residencia y no a la nacionalidad siendo un ejemplo de la superación del binomio ciudadanía-nacionalidad por el binomio ciudadanía-residencia.

V. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

La participación de la ciudadanía en la vida pública cuenta con un cauce previsto en el art. 87.3 CE⁶³, la iniciativa legislativa popular (ILP), cuya regulación se remite a una Ley Orgánica, que es la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada por la LO 4/2006.

⁶³ Art. 87.3 CE: «Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

Es un instrumento de participación política distinto del derecho de sufragio, donde se legitima a la ciudadanía para iniciar un procedimiento legislativo con unos requisitos y unos límites. En primer lugar, pueden ejercer la ILP «*los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral*» (art. Primero LO 3/1984). En segundo lugar, existe un límite material, ya que no todas las materias pueden ser objeto de ILP, excluyendo la LO 3/1984, las materias propias de Ley Orgánica, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia, y las de los arts. 131 y 134.1 CE (artículo segundo LO 3/1984). Por otro lado, el art. 166 CE no incluye la iniciativa legislativa popular en la iniciativa del procedimiento de reforma de la Constitución⁶⁴. En tercer lugar, se exige como requisito la firma autenticada de, al menos, 500.000 personas con derecho al voto para presentar proposiciones de Ley. Ese escrito de presentación debe contener el texto de la proposición de Ley con una exposición de motivos, y la identificación de las personas miembros de la Comisión Promotora (art. Tercero. LO 3/1984). No se legitima por tanto a las personas extranjeras.

VI. EL DERECHO DE PETICIÓN A LAS CÁMARAS

Se reconoce en el art. 77 CE, que establece que las Cámaras pueden recibir peticiones individuales o colectivas pero excluyendo las manifestaciones directas al exigir que se hagan por escrito. La petición no vincula a las Cámaras que tienen varias alternativas, pueden remitirlas al Gobierno o no. Y, si la remiten al gobierno, pueden exigirle una explicación sobre su contenido a la que el Gobierno sí quedaría obligado. Nótese que ésta exigencia al Gobierno de dar explicaciones parte de las Cámaras y no de la ciudadanía. Es el Reglamento del Congreso (RC) el que desarrolla este precepto. Así se prevé dentro de las Comisiones permanentes, la Comisión de peticiones que se compone de «*un miembro de cada uno de los Grupos Parlamentarios. Tendrá un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, que corresponderán, por su orden, a los representantes de los tres Grupos Parlamentarios de mayor importancia numérica al comienzo de la Legislatura*» (art. 49.1 que remite al 48.1 RC).

Esta comisión de peticiones

«examinará cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara:

- 1. Al Defensor del Pueblo.*
- 2. A la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate.*
- 3. Al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda.*

⁶⁴ Sobre la exclusión de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución y sobre las materias excluidas a la iniciativa legislativa popular se puede consultar PRESNO LINERA, «La democracia directa...», *cit.*, pp. 86-90.

3. *La Comisión también podrá acordar, si no procediere la remisión a que se refiere el apartado anterior, el archivo de la petición sin más trámites.*
4. *En todo caso, se acusará recibo de la petición y se comunicará al peticionario el acuerdo adoptado» (art. 49 RC).*

Desde el punto de vista de la participación de las personas extranjeras no se especifica nada en la letra de la CE y del Reglamento del Congreso por lo que, en principio, se podría interpretar el texto de la norma en un sentido favorable a la legitimación de las personas extranjeras para formular estas peticiones a las Cámaras. Sin embargo, el Reglamento del Senado especifica que sólo los españoles pueden formular éstas peticiones, por lo que debemos entender que esta exigencia es aplicable también a las peticiones dirigidas al Congreso.

VII. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN DEL ART. 29 CE

El art. 29 CE reconoce el derecho de petición estableciendo que «*Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley*». Esta Ley es la Ley Orgánica (LO) 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. El art. 29.2 CE limita este derecho para «*Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar*» que pueden ejercer el derecho de petición sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

El derecho de petición se configura como la facultad de la ciudadanía de plantear peticiones a los poderes públicos, pero podemos diferenciar dos concepciones una amplia y otra estricta. En sentido amplio, el derecho de petición sería el «derecho que permite dirigir cualquier tipo de peticiones a los poderes públicos»; y en sentido estricto, esa «acción de pedir a los poderes públicos puede encauzarse por muchas vías jurídicas distintas y el derecho de petición es una vía más que se caracteriza por la supletoriedad respecto de otros procedimientos petitorios»⁶⁵.

En cuanto a los sujetos, en principio son titulares del derecho de petición «*los españoles*», según establece el art. 29 CE, lógicamente esta redacción excluiría a las personas de nacionalidad extranjera. Pero la LO 4/2001 en su art. 1 amplía ésta legitimación a toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad. Por lo que las personas extranjeras también puede ejercer éste derecho de petición.

Ahora bien, el propio art. 29 CE restringe este derecho para determinados españoles o españolas que sean miembros de las Fuerzas Armadas o institutos armados, o cuerpos

⁶⁵ Cfr. E. ARANDA ÁLVAREZ, «Sinopsis art. 29 CE», en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=29&tipo=2>

sometidos a disciplina militar, que sólo pueden presentar peticiones individuales según su normativa reguladora. En este punto, la LO 4/2001 en el art. 1.2 establecía los mismos límites que el art. 29 CE, pero este punto 1.2 ha sido dejado sin contenido por la disposición final 3 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas.

VIII. EL CONCEJO ABIERTO

El art. 140 CE establece que «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios» y que «la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto». Esta ley es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, que lo regula en el art. 29⁶⁶, que ha sido modificado por la Disposición final primera de la LO 2/2011, de 28 de enero⁶⁷.

De esta regulación tenemos que el concejo abierto es una forma de gobierno municipal asamblearia, donde hay un Alcalde y las decisiones se toman por todos los electores o

⁶⁶ «Artículo 29. 1. Funcionan en Concejo abierto:

a) Los Municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.

b) Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

2. La constitución en Concejo abierto de los Municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

3. En el régimen del Concejo abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

⁶⁷ Funcionan en Concejo Abierto:

a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración.

b) Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

2. La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

3. En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

4. No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos».



electoras. El concejo abierto no es un sistema que pueda elegir voluntariamente cualquier municipio quedando reservado para los municipios que tradicionalmente lo vinieran utilizando, y para los que sea aconsejable en función de su localización geográfica, la mejor gestión de sus intereses o cualquier otra circunstancia. Y, para los municipios pequeños, aquellos con menos de 100 residentes, se permite utilizar el concejo abierto para la consulta por el Alcalde de decisiones que les afecten. Esta es una novedad de la regulación del 2011, ya que en la regulación de la LBRL de 1985 los municipios de menos de 100 habitantes se constituían en concejo abierto, ahora queda reducido el régimen de concejo abierto para consultas puntuales.

La Disposición final primera 2 de la LO 2/2011 añade una nueva letra c) en el apartado 2 del art. 46 de la LBRL estableciendo la válida constitución del Pleno con la asistencia de un tercio del mínimo legal de miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres. Si los municipios son de hasta 100 residentes, el mínimo no podrá ser inferior a dos.

Como vemos se legitima para participar a los electores o las electoras por lo que, en principio, las personas extranjeras no estarían legitimadas para participar en la toma de decisiones.

IX. OTRAS FORMAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LAS ENCUESTAS DELIBERATIVAS

Las encuestas deliberativas se definen como un instrumento de participación política de la ciudadanía donde, tras un proceso de información y deliberación, una muestra significativa de personas son encuestadas sobre temas políticos⁶⁸. Se han definido también, en la doctrina española, como un mecanismo que combina las ventajas de la democracia representativa y de la democracia directa, articulándose como solución a los límites de la democracia representativa⁶⁹. Las encuestas deliberativas permiten superar el localismo de algunos mecanismos de democracia directa, ya que la selección de la ciudadanía se puede realizar a nivel nacional.

El procedimiento tendría las siguientes fases: selección, encuesta, información, deliberación y nueva encuesta. Lo primero, por lo tanto, es realizar una selección representa-

⁶⁸ Según Fishkin son «encuestas donde los candidatos hablan con muestras representativas de la ciudadanía que se han informado sobre los temas políticos y que luego son encuestados acerca de su reacción después del proceso deliberativo». J. FISHKIN, *Democracia y deliberación: Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 177.

⁶⁹ Cfr. S. RUEDA POZO, «Deliberación representativa. Las encuestas deliberativas: una aproximación desde el republicanismo liberal», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 128, abril-junio 2005, p. 248.

tiva de la ciudadanía que puede ser a nivel nacional⁷⁰. Sin embargo, el mecanismo de las encuestas deliberativas se podría aplicar a nivel local o regional y, de hecho, tenemos el ejemplo de las Encuestas de utilidad en Texas en 1996⁷¹ que, aunque se denominen de utilidad su funcionamiento es el mismo que el de una encuesta deliberativa.

Las personas seleccionadas deben contestar una primera encuesta sobre temas políticos para poder comparar esos resultados con la segunda encuesta sobre los mismos temas que se realiza tras las fases de información y deliberación. Normalmente las respuestas cambian una vez que la ciudadanía ha sido informada y ha podido reflexionar con más conocimiento de causa sobre un determinado tema.

X. DERECHO COMPARADO

En el Derecho comparado⁷² se regulan distintas instituciones de participación política. Algunas coinciden con nuestra regulación constitucional, pero también existen diferencias. Destaca la regulación del Referéndum de independencia escocés que ha permitido votar a residentes no escoceses como veremos.

1. Italia

La Constitución Italiana (CI) prevé diferentes tipos de referéndum. En primer lugar, el art. 75 regula el denominado referéndum abrogativo que permite la derogación, total o

⁷⁰ El nivel nacional de la encuesta es determinante de la misma. Otras consultas a nivel local o regional no serían consideradas encuestas deliberativas. En éste sentido, para S. RUEDA POZO, las encuestas deliberativas «tratan de combinar la representación con la deliberación y, lo que es más importante, a nivel nacional». *Ibidem*, p. 239.

⁷¹ Cfr. S. RUEDA POZO, *ibidem*, p. 243.

⁷² El ordenamiento noruego reconoce el derecho de los extranjeros a votar en elecciones locales y regionales y en los referéndum desde 1976. La Constitución austriaca prevé el referéndum en el procedimiento legislativo (art. 43 de la Ley Constitucional Federal), el referéndum consultivo «sobre una materia determinada de fundamental importancia para toda Austria» (art. 49 b), e incluso para la elección del Presidente Federal si sólo se presentara un candidato y para su deposición si lo pide la Asamblea Federal (arts. 60.1 y 6). En Dinamarca, la Constitución de 5 de junio de 1953 permite una consulta popular sobre materias concretas (art. 29), y también prevé la figura del referéndum legislativo (art. 42). En Francia, el art. 11 de la Constitución francesa de 1958, establece que: «la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejercerá a través de sus representantes y por vía de referéndum» (art. 3). El art. 27 de la Constitución irlandesa de 1937, prevé el referéndum legislativo y el de reforma constitucional. (arts. 46 y 47). La Ley Fundamental de Bonn tan sólo consagra el referéndum para la reordenación del territorio federal en su art. 29.2 y en dos casos concretos dentro del ámbito regional en los arts. 118 y 118 a). Finlandia, prevé el referéndum consultivo (art. 22.a del Instrumento de Gobierno de 17 de julio de 1919). En Grecia, el referéndum está previsto para «cuestiones nacionales de carácter crucial» (art. 44.2 y 3 de la Constitución griega de 1975). Sinopsis del art. 92 CE, C. GUTIERREZ VICÉN, en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=92&tipo=2>

parcial, de una ley ya elaborada por el Parlamento⁷³. Se legitima para la iniciativa de éste referéndum a 500.000 electores o cinco Consejos Regionales. El objeto serán las leyes y los actos con fuerza de ley, pero se excluyen expresamente las leyes tributarias, de presupuesto, de amnistía y de indulto, y de autorización para ratificar tratados internacionales.

Desde el punto de vista del derecho a votar, específicamente se establece la legitimación de quienes tienen derecho a votar para elegir a los miembros de la Cámara de los Diputados. Esta previsión se desarrolla por la Legge 25 maggio 1970, n. 352, que le dedica los arts. 27 a 40, desarrollando todo el procedimiento.

Es el art. 132 CI el que prevé otro tipo de referéndum⁷⁴, es el referéndum para la modificación territorial de las Regiones.

Otro tipo de referéndum se prevé en el art. 138 CI, es el referéndum legislativo y el referéndum de reforma constitucional⁷⁵, desarrollados por la Legge 25 maggio 1970, n. 352, que prevé que la ley de revisión de la Constitución u otra ley constitucional pueda ser sometida a referéndum popular si lo solicita, en el plazo de tres meses desde su publicación, una quinta parte de cualquiera de las Cámaras, o quinientos mil electores o cinco Consejos regionales.

2. Reino Unido, especial referencia al referéndum de independencia de Escocia

En el Reino Unido la principal norma que regula el referéndum es el documento *The Political Parties, Elections, and Referendums Act 2000* (PPERA). Sin embargo, el referén-

⁷³ Art. 75 CI: «È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum».

⁷⁴ Art. 132 CI: «Si può, con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra».

⁷⁵ Art. 138 CI: «Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti».

dum de independencia de Escocia se regula por sus propias normas. Los referéndums del ámbito local quedan también excluidos de esta norma del Parlamento, y se regulan en el *Local Government Act 2000*. Desde 1973 se han celebrado 10 referéndums en el Reino Unido, excluyendo los de ámbito local y regional.

The Political Parties, Elections, and Referendums Act 2000 (PPERA), regula en el punto 105 lo que denomina participantes permitidos, es decir, los votantes de un referéndum que son cualquier residente individual en el Reino Unido o registrado en un registro electoral⁷⁶, que incluye a los ciudadanos o ciudadanas de la Unión Europea. Remitiendo al *Representation of the people Act* de 1983 que establece como requisitos de las personas para que puedan ser electoras al Parlamento los siguientes⁷⁷:

- Estar registrada en el registro, lo que sería nuestro censo electoral.
- No estar incurso en ninguna incapacidad para votar.
- Ostentar la ciudadanía de la *Commonwealth* o de la República de Irlanda, y
- Ser mayor de 18 años.

Y, remite también, al *Representation of the People Act* de 1985, donde se extiende el derecho de voto a la ciudadanía británica «*overseas*», es decir, que no están en el territorio de las Islas Británicas.

En el ámbito local la norma de referencia es la *Local Government Act 2000* que regula en el punto 45 el referéndum local. En primer lugar, se establece un límite temporal, de tal modo que la autoridad local no puede convocar más de un referéndum en un periodo de cinco años. La propia *Local Governmet Act 2000* determina qué debe entenderse por autoridad local⁷⁸. Desde el punto de vista de la legitimación activa, pueden votar quienes

⁷⁶ Según el punto 54 de PPERA «*electoral register*» means any of the following

- (a) a register of parliamentary or local government electors maintained under section 9 of the Representation of the People Act 1983;
- (b) a register of relevant citizens of the European Union prepared under [the European Parliamentary Elections (Franchise of Relevant Citizens of the Union) Regulations 2001]; or
- (c) a register of peers prepared under regulations under section 3 of the Representation of the People Act 1985.

⁷⁷ F11 Parliamentary electors.

(1) A person is entitled to vote as an elector at a parliamentary election in any constituency if on the date of the poll he

- (a) is registered in the register of parliamentary electors for that constituency;
- (b) is not subject to any legal incapacity to vote (age apart);
- (c) is either a Commonwealth citizen or a citizen of the Republic of Ireland; and
- (d) is of voting age (that is, 18 years or over).

⁷⁸ 48 Interpretation of Part II. «*local authority*» means—

- a) in relation to England, a county council, a district council or a London borough council, and
- (b) in relation to Wales, a county council or a county borough council.

son electores a la Cámara de los Lores y están registrados en el censo electoral en el territorio donde se celebra el referéndum⁷⁹.

Dentro del Reino Unido, se ha celebrado en el año 2014 un referéndum de independencia en Escocia. A nosotros nos interesa la legitimación activa, es decir, quién pudo votar, destacando que se permitió votar a las personas menores de 16 años y a ciudadanos y ciudadanas residentes aunque no fueran escoceses.

En principio, pudieron votar las personas que estaban legitimadas para votar en las elecciones al Parlamento escocés y a los Ayuntamientos⁸⁰. Esto incluye a los siguientes grupos:

- Ciudadanos británicos residentes en Escocia.
- Ciudadanos de la *Commonwealth* residentes en Escocia.
- Ciudadanos de la República de Irlanda y otros países de la Unión Europea residentes en Escocia.
- Miembros de la Cámara de los Lores residentes en Escocia.
- Miembros de las Fuerzas armadas que sirven en el Reino Unido o en otros territorios registrados para votar en Escocia.

El *Scottish Independence Referendum Act 2013* en el punto 2⁸¹ determina quién estaba legitimado para votar en el referéndum de independencia:

⁷⁹ 45(a) would be entitled to vote as electors at an election of councillors for an electoral area which is situated within the authority's area, and

(b) are registered in the register of local government electors at an address within the authority's area.

(5) The Secretary of State may by regulations make provision as to the conduct of referendums.

(6) The Secretary of State may by regulations make provision for the combination of polls at referendums with polls at any elections.

⁸⁰ *People who can vote in Scottish Parliamentary and local government elections will be able to vote in the referendum. The following groups are entitled to be on the electoral register for the referendum:*

— *British citizens resident in Scotland.*

— *Commonwealth citizens resident in Scotland who have leave to remain in the UK or do not require such leave.*

— *Citizens of the Republic of Ireland and other EU countries resident in Scotland.*

— *Members of the House of Lords resident in Scotland.*

— *Service personnel serving in the UK or overseas with the armed forces who are registered to vote in Scotland.*

— *Crown personnel serving outside the UK with HM Government who are registered to vote in Scotland.*

The key difference from normal voting arrangements is that the minimum age for voting in the referendum will be 16 instead of 18. This means that people who will be 16 years old by 18 September 2014, and are otherwise eligible, can register to vote. <https://www.scotreferendum.com/questions/who-can-vote-in-the-referendum/>

⁸¹ *Scottish Independence referendum act 2013, 2 Those entitled to vote in an independence referendum*

(1) *A person is entitled to vote in an independence referendum if, on the date on which the poll at the referendum is held, the person is—*

(a) *aged 16 or over,*



- Quienes tuvieran 16 años o más.
- Y estuvieran registrados en uno de los registros de los Ayuntamientos de Escocia.
- No tuvieran ninguna incapacidad para votar.
- Y fueran ciudadanos de la *Commonwealth*, ciudadanos de la República de Irlanda, o ciudadanos de la Unión Europea.

XI. CONCLUSIONES

PRIMERA.—La democracia directa coexiste con la democracia participativa y consideramos que la democracia directa forma parte de la democracia en sentido amplio, como expresión de la voluntad popular donde reside la soberanía o, si se quiere, donde reside el poder que, lógicamente, debe quedar sometido al derecho.

SEGUNDA.—La participación de las personas extranjeras en los asuntos públicos ha venido evolucionando hacia formas de participación cada vez más amplias, aunque todavía en la legislación positiva existen exclusiones notables como el derecho al voto o el referéndum.

TERCERA.—La dogmática jurídica está construyendo un cuerpo de doctrina importante a favor de la participación política de las personas extranjeras, con apoyo en algunas normas de derecho positivo que centran el papel o el status de las personas extranjeras en las ideas de inclusión como forma de participación y en la necesidad, para la calidad y legitimidad de la democracia, de que puedan decidir sobre la norma quienes quedan sometidos a esa norma.

CUARTA.—La participación política debería girar en torno al eje residencia y no nacionalidad. Consideramos que el concepto de ciudadanía es un concepto en evolución y, actualmente, su vinculación a la nacionalidad parece haber quedado obsoleto, y donde el ciudadano-residente, por su vinculación con el Estado de residencia debería gozar de la plenitud de los derechos, no sólo civiles y sociales, sino también políticos.

QUINTA.—Son necesarias reformas constitucionales y legales, que regulen la participación política, directa, desde la perspectiva de este nuevo concepto de ciudadanía.

- (b) *registered in either—*
 - (i) *the register of local government electors maintained under section 9(1)(b) of the 1983 Act for any area in Scotland, or*
 - (ii) *the register of young voters maintained under section 4 of this Act for any such area,*
 - (c) *not subject to any legal incapacity to vote (age apart), and*
 - (d) *a Commonwealth citizen, a citizen of the Republic of Ireland or a relevant citizen of the European Union.*
- <http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/13/section/2>

**TITLE**

THE POLITICAL PARTICIPATION IN DIFFERENT WAYS THAT THE RIGHT TO VOTE AS AN INSTRUMENT OF DIRECT DEMOCRACY. PARTICIPATION OF FOREIGNERS

SUMMARY

I. INTRODUCTION. II. PARTICIPATION OF FOREIGN PEOPLE THROUGH THE DISTINCT WAYS FOR SUFFRAGE. III. THE LAW ABOUT THE POLITICAL PARTICIPATION OF FOREIGN PEOPLE. 1. Evolution of European Community Law. 2. Regulation in Spain. IV. DIFFERENT WAYS OF PARTICIPATION FOR SUFFRAGE. 1. European citizens' initiative. 2. Right to petition the European Parliament. 3. Referendum. 4. Local referendum or popular consultations. 5. Regulation of popular consultations in accordance with the autonomic law. 5.1. *Extremadura*. 5.2. *Asturias*. 5.3. *Castilla y León*. 5.4. *Murcia*. 5.5. *Galicia*. 5.6. *La Rioja*. 5.7. *Madrid*. 5.8. *Aragón*. 5.9. *Andalucía*. 5.10. *Cataluña*. 5.11. *Navarra*. 5.12. *Canarias*. 5.13. *Gipuzkoa*. 5.14. *Valencia*. 5.15. *Islas Baleares*. V. POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE. VI. RIGHT TO PETITION THE CHAMBERS. VII. THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PETITION ART. 29 CE. VIII. THE OPEN COUNCIL. IX. OTHER FORMS OF PARTICIPATORY DEMOCRACY: DELIBERATIVE POLLING. X. COMPARATIVE LAW. 1. Italy. 2. U.K., special attention to the Scottish independence referendum. XI. CONCLUSIONS. XII. BIBLIOGRAPHY.

KEY WORDS

Foreigners; Citizenship; Nationality; Residence; Direct democracy.

ABSTRACT

This paper will examine the political participation of foreigners in different ways to the right to vote. To this purpose, we will analyse the concepts of nationality and residence as methods of granting citizenship and as a basis for participation. The legal system has evolved from nationality as the sole means of acquiring full citizenship to the setting of residence as a link with the State of residence and as a status of citizenship grant and one of its manifestations: political participation. Finally, participation of foreigners in different ways of direct participation will be studied, and a section on comparative law will be included.

Fecha de recepción: 08/04/2016

Fecha de aceptación: 08/05/2016