



4t CONGRÉS SOBRE LA
IMMIGRACIÓ A ESPANYA
Ciudadanía i Participació

4º CONGRESO SOBRE LA
INMIGRACIÓN EN ESPAÑA
Ciudadanía y Participación

Girona, del 10 al 13 de novembre de 2004

MESA 1: PARTICIPACIÓN: MOVIMIENTO ASOCIATIVO Y DESARROLLO COMUNITARIO

«El reconocimiento de los derechos de participación política como forma de integración de los extranjeros»

Miguel Ángel Presno Linera (Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo)

“Una paradoja insoportable basada en el equilibrio de miedos: puertas abiertas para nosotros y cerradas para ellos”

Quizá no esté de más empezar esta exposición con una paradoja que nos parece cada vez más insoportable: por mandato constitucional un español que resida fuera de España desde hace treinta años puede votar en cualquier proceso electoral que se desarrolle aquí, mientras que un extranjero con residencia en nuestro país desde hace treinta años como mucho podrá participar en las elecciones municipales y, si es nacional de uno de los Estados de la Unión Europea, en los comicios al Parlamento Europeo; además, y como consecuencia de la vigente Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social –valga de nuevo la paradoja–, si carece de las autorizaciones correspondientes, no podrá afiliarse a una asociación, sindicato o partido político, ni convocar reuniones, manifestaciones, ... En suma, parafraseando a Javier De Lucas, nos encontramos ante puertas que siguen abiertas para nosotros y cerradas para ellos¹.

Esta exclusión de los extranjeros se ha tratado de justificar en el menoscabo que podría sufrir la soberanía nacional con la intervención en la formación de las decisiones políticas de los nacionales de otro Estado. La nacionalidad es, pues, el estatuto que condiciona la participación en el ejercicio de la soberanía y su relevancia tal vez no es ajena a la búsqueda del equilibrio de miedos que favorece la lealtad al Estado: cuanto menos se teme al conciudadano más se debe temer al extranjero; fomentando el sentimiento de integración entre los “nuestros” se incrementa la sensación de peligro que proviene de “ellos”, precisamente por su condición de radicalmente diversos².

Buena prueba de esta creencia la ofrecen las pequeñas rendijas que hasta la fecha se han ido abriendo en estas puertas nacionales, cuya justificación última radica, precisamente, en que a quienes se permite traspasarlas son “casi como nosotros”, bien por pertenecer a la misma clase social (la Constitución soviética de 1918 reconoció la titularidad de los derechos políticos a los trabajadores extranjeros); por ser “buenos vecinos” (la legislación danesa permitió, en enero de 1977, que los residentes de los demás países escandinavos votasen en los comicios locales), o por haber sido receptores de nuestra semilla (la Constitución portuguesa de 1976 admite que los residentes de las antiguas colonias puedan tener

¹. De Lucas (1996).

². García Amado (2003, 341).

derechos políticos -entre ellos el sufragio- si existe un tratado que así lo disponga y reciprocidad, y en los países de la *Commonwealth* se suele reconocer el derecho de sufragio en todas las elecciones a los residentes de cualquiera de los países de esa Comunidad).

Lo mismo ocurre cuando el círculo en el que se pretende entrar tiene dimensiones supranacionales, como el Consejo de Europa o la Unión Europea.

Por lo que al Consejo de Europa se refiere, y como colofón de un proceso iniciado veinte años antes³, el 5 de febrero de 1992 se aprobó en Estrasburgo la "Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local". En este texto se dispone (el artículo 6) que

"cada parte se compromete, a reserva de las disposiciones del artículo 9.1, a conceder el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente, con tal de que éste cumpla las mismas condiciones que se aplican a los ciudadanos y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones."

La necesidad de ampliar el espectro de participación política reconocido a los nacionales de los Estados miembros ha sido sancionada, en la Unión Europea, con el Tratado de Maastricht, que en su artículo 8B, además de disponer que

"Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado..." ,

añade que

"2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 138 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado."

En la "Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea", aprobada en la *Cumbre de Niza* (8-10 de diciembre de 2000), se incluyen (arts. 37 y 38) los derechos de todo ciudadano de la Unión a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en los comicios municipales en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de residencia. Estos derechos también se han incorporado al proyecto de Constitución Europea (arts. 39 y 40 de la Parte II).

Estos indudables avances no pueden ser, desde luego, la culminación de las aspiraciones de un sistema democrático, que, por definición, debe estar al servicio de la expresión plural de las comunicaciones políticas de todas las personas, nacionales o no, comunitarias o extracomunitarias. Por este motivo, la plena extensión de los derechos de participación política debe constituir el punto de llegada en la evolución del reconocimiento de los

³. Rodríguez-Drincourt (268 y sigs.) y Massó Garrote (1997, 216 y sigs.).

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. Esta es la vía para alcanzar una “democracia sin homogeneidad”⁴, sin una precomprensión social, étnica, política, económica o religiosa de los ciudadanos, a la que están más próximos ordenamientos como el de Nueva Zelanda, que ya desde 1975 permite a cualquier extranjero votar en todas las elecciones, incluidas las legislativas de ámbito estatal, o el de Chile, que, al amparo del artículo 14 de la Constitución (“Los extranjeros avencidados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13 –que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva– podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley”), ha extendido el derecho de sufragio a los extranjeros en todas las elecciones.

“La residencia, y no la nacionalidad, como base del contrato social”

Si partimos de que el Derecho es un subsistema social que regula el uso de la fuerza con el fin de garantizar la satisfacción de las expectativas individuales, para que resulte eficaz tiene que responder a los mismos principios que estructuran la sociedad en la que se inserta; siguiendo a Niklas Luhmann, ha de estar dotado de “*autorreferencialidad*”, es decir, ha de encontrar en sí mismo los elementos que le dan forma y le permiten reproducirse de manera continuada⁵.

La “*autorreferencialidad*” permite la constante modificación del sistema y, por tanto, multiplica sus posibilidades de adaptación a las exigencias impuestas por la mutación de los procesos comunicativos. El sistema “*autorreferente*” es, por eso mismo, “*positivo*”, capaz de hacer frente a cualquier nueva comunicación.

Si, en efecto, la “*autorreferencialidad*” y la “*positividad*” son elementos identificadores del sistema social, el subsistema jurídico a su vez habrá de responder a esta idiosincrasia si se quiere que sirva a la sociedad de la que forma parte. Por este motivo, y como ha explicado en nuestra doctrina el profesor Bastida Freijedo, la democracia es el principio estructural con mayor capacidad para impeler esas cualidades al sistema jurídico. La razón de esa potencialidad está en que concentra las mismas cualidades que el ordenamiento jurídico precisa para ser soberano: la democracia implica “*autorreferencialidad*” (autogobierno) y “*positividad*” (todo es mudable si se decide por el procedimiento de autogobierno)⁶.

El ordenamiento democrático es, pues, el que mejor resuelve las complejidades sociales, puesto que no trata de eliminar sus diversas manifestaciones (políticas, sociales, económicas, culturales,...) del sistema en el que se inserta, sino que presupone la existencia de esa pluralidad. El objetivo al que sirve la organización democrática del ordenamiento es el traslado de las expectativas sociales a las instancias de deliberación y decisión del Estado, a fin de que estas últimas les otorguen forma jurídica y capacidad de obligar.

⁴. Gozzi (1997, 199 y sigs.; 209 y sigs.).

⁵. Luhmann (1974, 115 y sigs.; 1983, 140 y sigs.; y 1993, 225 y sigs., y 565 y sigs.).

⁶. Bastida Freijedo (1998, 390 y 391).

En consecuencia, desde la perspectiva de la legitimación democrática del sistema, de su autorreferencialidad constante, el conjunto de derechos y obligaciones que integran un sistema normativo estatal tendría que atribuirse a todos los que residen en el territorio en el que está en vigor ese concreto ordenamiento.

El criterio de la residencia sería, así, el determinante del “contrato social” de nuestros días y el fundamento de la libertad individual; de esta manera desaparecería la diferencia jurídica, incompatible con la democracia, entre “ciudadanos” y “súbditos”, entre personas que deciden y personas que únicamente soportan la decisión. En rigor, en democracia no cabe hablar de “súbditos”, pues un sistema democrático presupone la posibilidad jurídica de decidir, de participar, con independencia de que, de hecho, se intervenga o no.

La articulación de los derechos de participación política con arreglo al criterio jurídico de la residencia contribuiría a dotar de mayor legitimidad democrática al ordenamiento⁷, porque así se favorecería la expresión de la igualdad jurídica y del pluralismo participativo que son consustanciales a un sistema democrático e inclusivo⁸.

La relación jurídica entre el Estado y los individuos, de la que surgen derechos y obligaciones recíprocos, tendría así el mismo contenido siempre que existiera el dato objetivo de la residencia durante un tiempo mínimo, con lo que todas las personas residentes tendrían una posición jurídica unitaria y sus derechos subjetivos no dependerían de la cualificación concreta que se otorgue a su personalidad. Y es que cuando el Estado admite que un individuo tenga la condición de residente en su territorio, nos encontramos ante un hecho con relevancia jurídica al que las normas dotan de un contenido formado por un conjunto de obligaciones y de derechos subjetivos que han de desembocar en una posición jurídica unitaria: la de ciudadano. Por otra parte, el hecho de que una persona fije la residencia en un concreto territorio constituye una presunción de la voluntad de integrarse en una determinada comunidad⁹.

Desde estas premisas resulta incoherente la apelación a una “nacionalidad” o a un “pueblo” para identificar a un ordenamiento jurídico como Estado. Tal pueblo no existe antes del Estado y lo que importa, una vez que esa organización estatal se ha constituido, es que tenga una estructura y un funcionamiento democráticos, lo que se consigue atribuyendo a los sometidos a ese ordenamiento -el pueblo gobernado- la facultad de participar en la formación de la voluntad del Estado, actuando así como pueblo gobernante. Si la organización estatal responde al principio democrático, la persona que está jurídicamente obligada, precisamente por esa circunstancia, tiene que gozar de los derechos de participación política. Lo importante no es, pues, el “pueblo” del que emanan los poderes del Estado, sino el pueblo que participa en los poderes del Estado y la delimitación de este pueblo no debe realizarse en atención a consideraciones geográficas, históricas o étnicas, sino por el mero hecho de estar sometido al ordenamiento jurídico que forma un Estado.

⁷. Cuniberti (520 y sigs.) y Zincone (1992, 233 y sigs.).

⁸. De Lucas (2002, 30).

⁹. Véase al respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1998, mencionada de manera expresa en la Exposición de Motivos de la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad.

“Los derechos de todas las personas como fundamento del orden político y de la paz social”

Los derechos fundamentales son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del sistema jurídico como de cada una de las ramas que lo integran, dado que son la expresión de un sistema de valores que, por decisión de nuestro constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política; son, en fin, como dice el artículo 10.1 de la Constitución española de 1978, el “fundamento del orden político y de la paz social”.

Recordemos que en el enunciado del citado artículo 10.1 de nuestra Norma Fundamental aparecen recogidas las ideas de “igualdad” (a todas las personas, por el hecho de serlo, les “son inherentes” unos “derechos inviolables”) y de “libertad” (“el libre desarrollo de la personalidad”) y ambas son el corolario de la “dignidad de la persona” con la que se abre el precepto, y cuyo carácter general y abstracto iguala a todos los individuos en su libertad. El Estado, el “orden político” al que se hace mención en este precepto, nace para garantizar esa dignidad común a todos y cada uno de los individuos.

Con la conversión de la dignidad de la persona en uno de los fundamentos del orden político se reconoce su doble dimensión: individual, ya que la persona es considerada como sujeto de derechos y no como objeto, y colectiva, que la dignidad se refiere a todos los individuos, y no de manera exclusiva a los nacionales. Consiste, pues, en el derecho a ser respetado y, a la vez, en la obligación de respetar a los demás, lo que exige necesariamente una concepción pública de su contenido.

Con su reconocimiento constitucional se produce una irradiación de su contenido –libertad e igualdad de todas las personas- a cualquier relación normativa en la que esté en juego dicho contenido, con lo que, en realidad, acaba caracterizando a nuestra propia forma de Estado.

Con el papel nuclear que asume la dignidad y, como consecuencia, la libertad e igualdad de todos los seres humanos, lo que se hace es colocar a los derechos fundamentales en el eje sobre el que han de girar todas las normas del ordenamiento –su dimensión objetiva- y cuyo respeto se impone a todos, particulares y poderes públicos, frente a los que despliegan una eficacia directa.

En definitiva, de la significación y finalidades de los derechos de todas las personas se desprende que la garantía de su vigencia no puede limitarse a la posibilidad del ejercicio de pretensiones por parte de los individuos, sino que ha de ser asumida también por el Estado. Por consiguiente, del sometimiento de todos los poderes a la Constitución no solamente se deduce la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos, y de los valores que representan, aun cuando no exista una pretensión subjetiva por parte del ciudadano. Ello obliga especialmente al legislador, quien recibe de los derechos fundamentales «los impulsos y líneas directivas», obligación que adquiere especial relevancia allí donde, como ha dicho el Tribunal Constitucional –STC 53/1985, FJ 4-, un derecho o valor fundamental quedaría vacío de no establecerse los supuestos para su defensa.

“La irradiación a los extranjeros de los derechos de participación política”

De esta dimensión objetiva de las normas que garantizan derechos fundamentales se derivan los efectos irradiante y recíproco de tales derechos. Hablamos del *efecto irradiante* para expresar la necesaria proyección que ha de tener el derecho fundamental como norma de principio en todos los sectores del ordenamiento jurídico, con lo que su presencia tiene que hacerse notar a la hora de interpretar y aplicar las normas que integran cada una de las ramas (civil, penal, laboral, administrativa,...) del mencionado ordenamiento. En lo que a los poderes creadores de derecho se refiere, el efecto irradiante se manifiesta en la obligación que se les impone de que tengan bien presentes los derechos fundamentales en su labor normativa; en especial, por lo que respecta al legislador, le está prohibido desconocer la eficacia de los derechos en las regulaciones, orgánica y ordinaria, tanto de las relaciones jurídico-públicas como de las jurídico-privadas.

Pero no se trata tan sólo de que no contravenga el contenido esencial de los derechos, sino de la obligación de disciplinarlos de la manera más favorable para su observancia, y como mínimo de forma que no se desconozca el citado contenido esencial.

Por su parte, el *efecto recíproco* se produce entre los derechos fundamentales y las leyes que disciplinan su ejercicio o los desarrollan, generándose así un régimen de concurrencia normativa, de manera que tanto las normas que regulan una determinada libertad fundamental como las que establecen límites a su ejercicio actúan recíprocamente y, como resultado de esta interacción, la fuerza expansiva propia de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo; de ahí deriva la exigencia de que los límites a los derechos fundamentales tengan que ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la esencia y eficacia de tales derechos.

Estas exigencias no se cumplen en la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; basta citar algunos ejemplos: así, el artículo 27 de la Constitución establece en su apartado 1 que “todos tienen el derecho a la educación”, precisando en su apartado 5 que “los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados...”. Pues bien, uno de los sectores afectados es de las personas que son usuarias directas del servicio educativo y sus familias; por lo que se refiere a los primeros la vigente Ley de extranjería garantiza el acceso a la educación obligatoria a todos los menores en edad escolar, con independencia de su situación administrativa (artículo 9), pero en la medida en que sus padres, conforme al artículo 8 de la citada Ley, no pueden integrarse en una asociación de padres de alumnos, si bien ello no excluye, como es obvio, la realización individual por cada uno de los titulares del derecho fundamental del artículo 27.7 de gestiones tales como conversaciones con los profesores o quejas al director del centro, con esta limitación se impide a los extranjeros sin permiso de estancia o residencia y con hijos escolarizados que puedan participar en el funcionamiento de los centros a través de las asociaciones de padres, que son quizá la fórmula más eficaz para influir de manera relevante en la organización y gobierno de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y en la definición de su proyecto educativo. Y es que, como ha recordado nuestro Tribunal Constitucional, el ejercicio del derecho de asociación es “un componente esencial de las democracias pluralistas, pues sin ella no parece viable en nuestros días un sistema tal, del que

resulta, en definitiva, uno de sus elementos estructurales como ingrediente del Estado Social de Derecho, que configura nuestra Constitución" (STC 56/1995).

Los extranjeros sin autorización para residir en España no están privados de la libertad de expresión, pero no pueden ejercer los derechos de reunión y manifestación hasta que obtengan esa autorización (artículo 7), cuando, como ha dicho también el Tribunal Constitucional (STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3), "el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones. Este órgano también ha "destacado en múltiples Sentencias el relieve fundamental que este derecho —cauce del principio democrático participativo— posee, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución. Para muchos grupos sociales este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones. Por cierto que la vinculación libertad de expresión-libertad de reunión ha sido igualmente destacada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en muchas de sus Sentencias; como aquella en que recuerda que "la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión" (STEDH caso *Stankov*, de 13 de febrero de 2003, § 85), o también al afirmar que "la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación" (STEDH caso *Rekvényi*, de 20 de mayo de 1999, § 58)" (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 3).

Los supuestos citados muestran que no se cumple el mandato conforme al cual los efectos irradiante y recíproco de los derechos fundamentales de participación política obligan a que el legislador los tenga bien presentes en el momento de desarrollarlos normativamente, maximizando su eficacia y teniendo buen cuidado en no ignorar su contenido esencial.

A este respecto, debe recordarse que los extranjeros no necesitan tutela o complemento alguno de su capacidad para el ejercicio de los derechos fundamentales; es decir, para disfrutar de los apoderamientos jurídicos que el ordenamiento, en este caso la Constitución española de 1978, les atribuye para que puedan defender o asegurar determinadas expectativas. Ese apoderamiento consistirá en la posibilidad de exigir a un tercero, sea un poder público u otro particular, el cumplimiento de un deber, de actuar en unos casos o de abstenerse de actuar en otros. El sujeto habilitado por el derecho fundamental puede ser una persona física, una persona jurídica o un grupo de personas, tanto españolas como extranjeras.

En resumen, a los extranjeros, igual que a los españoles, para ser titulares de los derechos de participación política no debe exigirles más que la capacidad de autodeterminación, fruto de la posibilidad de comprender las diferentes opciones y de discriminar entre ellas las que se consideran preferibles.

Ahora bien, por lo que hace referencia a los derechos de sufragio en elecciones y consultas de democracia directa, su limitación a los nacionales, con la excepción de los comicios locales y al Parlamento Europeo, viene impuesta por nuestro texto constitucional, con lo

que no estamos, como en los derechos antes mencionados, ante un problema de inconstitucionalidad de la legislación que los desarrolla (Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General y Ley Orgánica 2/1980, sobre las distintas modalidades de referéndum), sino ante la necesidad de ampliar el contenido constitucional de los mismos mediante una reforma de la Norma Fundamental que adopte como premisa la existencia de una concreta vinculación del titular del derecho con el espacio geográfico al que se adscribe su decisión política, lugar donde a esa persona se le considera residente y, por lo tanto, con capacidad para intervenir en la adopción de las decisiones políticas que afecten a esa concreta comunidad.

Y es que, en términos de proximidad del destinatario de las normas al órgano de creación de las mismas, es mucho mayor la inmediatez de un extranjero residente durante años en España, donde entre otras cosas paga sus tributos –quizá convenga recordar el aforismo medieval según el cual no puede haber impuestos sin representación-, que la de un español que haya estado ausente de su país durante toda o una parte importante de su vida.

Por lo que respecta a otros derechos de impronta participativa como los de asociación, reunión o manifestación, el legislador no puede desconocer que se trata de derechos que nuestro texto constitucional atribuye a todas las personas, con independencia de su nacionalidad o situación administrativa, con lo que su ejercicio no puede hacerse depender, como pretende la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, de la obtención de los permisos de estancia o residencia, pues al hacerlo así se está reduciendo su observancia y limitando su fuerza expansiva, privando así a los titulares legítimos de tales derechos del disfrute de los mismos, lo que es tanto como coartar su igualdad y libertad, su dignidad personal, y, en última instancia, el “orden político” al que deben servir todas las normas.

Cabe concluir, por lo dicho, que la vigente Ley de Extranjería es inconstitucional en los aspectos comentados, confiando en que el Tribunal Constitucional se pronuncie lo más pronto posible sobre los recursos interpuestos y declare la nulidad de los preceptos (artículo 7 para los derechos de reunión y manifestación, y 8 para el derecho de asociación) que contienen las restricciones citadas.

A estos argumentos habría que añadir los derivados del cumplimiento de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Esta Directiva se ha transpuesto con retraso al ordenamiento español, de forma casi clandestina en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (artículos 27 a 43) y de manera torticera, pues no se da cumplimiento a alguno de los más importantes mandatos de la norma comunitaria, que apela, por lo que ahora nos interesa, al respeto de los derechos y libertades fundamentales, “incluido el derecho a la libertad de asociación”, y ordena (artículo 14) a los Estados miembros que adopten “las medidas necesarias para velar por que se deroguen las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas contrarias al principio de igualdad de trato”, lo que no ha hecho el legislador español con las discriminaciones presentes en la Ley de extranjería.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la residencia, y no la nacionalidad, debe ser la base del "contrato social"; así desaparecería la diferencia, incompatible con la democracia, entre "ciudadanos" y "súbditos", entre personas que deciden y personas que soportan la decisión. Si los derechos de todas las personas son el fundamento del orden político y de la paz social, debe producirse la irradiación a los extranjeros de los derechos de participación política, para lo que es necesaria una reforma constitucional que reconozca de manera íntegra el derecho de sufragio, y otra legal que elimine las limitaciones inconstitucionales a los derechos de asociación, reunión y manifestación de los extranjeros sin autorizaciones administrativas de estancia o residencia.

BIBLIOGRAFÍA

- BASTIDA FREIJEDO, F. (1998), "La soberanía borrosa: la democracia", *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, nº 1 (Soberanía y Constitución)*, Oviedo: Junta General del Principado de Asturias.
- CUNIBERTI, M. (1997), *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padua: Cedam.
- DE LUCAS, J. (1996), *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona: Icaria.
- DE LUCAS, J. (2002), "Algunas propuestas para empezar a hablar en serio de política de inmigración", De Lucas, J. y Torres, F. (editores) *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid: Talasa,
- GARCÍA AMADO, J. A. (2003), "¿Por qué no tienen los inmigrantes los mismos derechos que los nacionales?", *Ensayos de filosofía jurídica*, Bogotá: Temis.
- GOZZI, G. (1997), "Cittadinanza e democrazia. Elementi per una teoria costituzionale della democrazia contemporanea", Gozzi, G. (editor) *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Bolonia: Il Mulino.
- LUHMANN, N. (1974), *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Band 1 (4. Auflage)*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, N. (1983), *Rechtssoziologie*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, N. (1993), *Das Recht der Gesselschaft*, Frankfurt: Suhrkamp.
- MASSÓ GARROTE, M. F. (1997); *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional. Los derechos de participación política y de derecho de acceso a funciones públicas*, Madrid: Colex.
- PRESNO LINERA, M. A. (2001), "La aproximación histórico-constitucional entre el pueblo gobernado y el pueblo gobernante", *Giornale di Storia Costituzionale*, 2.
- PRESNO LINERA, M. A. (2003), *El derecho de voto*, Madrid: Tecnos.
- PRESNO LINERA, M. A. (2004), "La participación política como forma de integración", Presno Linera, M. A. (editor) *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PRESNO LINERA, M. A. (2004), "La representación política como derecho fundamental", Bastida Freijedo, F. (coordinador) *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, nº 3 (La representación política)*, Oviedo: Junta General del Principado de Asturias.
- RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J. (1997), *Los derechos políticos de los extranjeros*, Madrid: Civitas.
- ZINCONE, G. (1992), *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie delle società civile*, Bolonia: Il Mulino.