

CONSTRUYENDO CIUDADANÍA INCLUSIVA Y MOVIMIENTOS  
SOCIALES DE PARTICIPACIÓN DESDE ESPAÑA E ITALIA:  
UNA PERSPECTIVA COMPARADA\*  
*BUILDING INCLUSIVE CITIZENSHIP AND SOCIAL MOVEMENTS  
TO PARTICIPATION FROM SPAIN AND ITALY: A COMPARATIVE  
APPROACH*

Ángeles SOLANES CORELLA\*\*  
Encarnación LA SPINA\*\*\*

RESUMEN: Hoy, la redefinición de la ciudadanía y el progresivo incremento de los movimientos sociales de participación son dos retos democráticos inaplazables en España e Italia. El primero es la lucha por la inclusión de los inmigrantes que tensiona los principios democráticos en España dada la cláusula constitucional que vincula el derecho de sufragio al criterio de la reciprocidad, mientras que en Italia hay un laberinto jurídico y doctrinal sobre la necesidad de reforma constitucional. El segundo son los movimientos de participación ciudadana y de protesta social como el 15-M en España y el M5s en Italia que reivindican mayor protagonismo de la ciudadanía y sus intereses en la constitución del Estado social y democrático de derecho. Ambos ejemplos muestran cómo la actual democracia representativa permite exclusiones o fracturas de legitimidad por lo que es el momento de configurar un modelo de ciudadanía inclusiva y de democracia legítima sensible a las demandas sociales.

**Palabras clave:** ciudadanía inclusiva, democracia representativa, derecho al voto, participación política, legitimidad

*ABSTRACT: Currently, the redefinition of citizenship and the progressive increase of social movements to participation are two urgent democratic challenges in Spain and Italy. Firstly, the struggle for inclusion of immigrants stresses democratic principles because there is a constitutional clause that links voting rights to the criteria of reciprocity and in Italy a legal and doctrinal labyrinth about the need for constitutional reform. Secondly, the movements to citizen participation and social resilience as the 15-M in Spain and M5s in Italy claim a greater role for citizens and their interests in the constitution of social and democratic state of law. Both examples in the two states analyzed show how representative democracy allows exclusions or fractures of legitimacy, so it is time to set up a model of inclusive citizenship and legitimate democracy to meet social demands.*

**Keywords:** *Inclusive Citizenship, Representative Democracy, Voting Rights, Political Participation, Legitimacy.*

\* Artículo recibido el 22 de septiembre de 2014 y aceptado el 11 de mayo de 2015, y es parte de los proyectos “El tiempo de los derechos”, financiado por el Ministerio de Educación, y el I+D+i, del Ministerio de Economía y Competitividad.

\*\* Profesora titular en la Universitat de València, [angeles.solanes@uv.es](mailto:angeles.solanes@uv.es)

\*\*\* Investigador en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, [encarnacion.laspina@uv.es](mailto:encarnacion.laspina@uv.es)

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*  
nueva serie, año XLVIII, núm. 144,  
septiembre-diciembre de 2015, pp. 1119-1154

D. R. © 2015. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SUMARIO: I. *Definiendo los retos inaplazables de la democracia representativa en España e Italia.* II. *La lucha por la ciudadanía inclusiva y la participación política en España e Italia.* III. *La lucha por la democratización de la democracia desde los movimientos de participación ciudadana en España e Italia.* IV. *A modo de conclusión.* V. *Bibliografía.*

## I. DEFINIENDO LOS RETOS INAPLAZABLES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN ESPAÑA E ITALIA

En el contexto de las sociedades pretendidamente homogéneas se evidencian actualmente importantes deficiencias en las exigencias democráticas de legitimación, en un doble nivel. En el ámbito interno, del propio Estado, las deficiencias de legitimidad democrática se manifiestan cuando el conjunto de participantes en las decisiones públicas no coincide con el de los afectados por éstas. Es decir, cuando la población de hecho se disocia de la de derecho, cuestionando derechos fundamentales. Y en la dimensión internacional encontramos carencias en la legitimación, cuando el Estado firma acuerdos y tratados con otros países y pasa a formar parte de organizaciones transnacionales en las que las decisiones políticas ya no se someten a una formación democrática de la opinión y a la voluntad propias del ente nacional.<sup>1</sup>

Tomando como punto de partida el significado de los derechos de participación política como pilar básico de una democracia representativa que realmente lo sea, por inclusiva, simbólica y distintiva de los valores del Estado de derecho, son hoy dos los principales retos inaplazables que tensionan los principios democráticos en España e Italia. De un lado, la exclusión jurídica de los derechos de participación que afecta no sólo a los inmigrantes, como supuesto máximo de negación del derecho y por tanto de la pertenencia a la comunidad política, y de otro lado la exclusión de aquellos que siendo *de iure* ciudadanos no se sienten representados puesto que algo ha fallado en el proceso de legitimación democrática de la representación. Este proceso de legitimación democrática tal y como recuerda

<sup>1</sup> Ansuátegui, Javier, "Las definiciones de Estado de derecho y los derechos fundamentales", *Sistema*, núm. 158, 2000, pp. 91-114.

Presno<sup>2</sup> se inicia con la elección de los representantes y culmina con la exigencia de los elegidos, de tal forma que para saber si los representantes efectivamente pueden ser considerados como tales, hay que atender a la forma en que han sido elegidos y al modo en el que ejercen su función.

En el fondo la exclusión radical de un colectivo de la participación o la falta de representatividad de otro, no es más que la evidencia de una democracia representativa que lo es *ma non troppo* porque no aúna ese interés general, público y colectivo que la misma exige. Ciertamente la institución representativa se ha de centrar en la búsqueda del interés general, no en la tutela de intereses concretos y particulares, confiados a los propios mecanismos sociales, lo que se debe conseguir es dotar a la representación de un contenido político, abstracto, en lugar de los concretos y específicos contenidos propios de la época estamental.<sup>3</sup>

Esta lógica de exclusión y falta de representatividad ha definido el contexto deficitario de la democracia representativa y el auge de los movimientos de participación ciudadana reivindicando una mayor legitimidad, entendida por las razones o valores que justifican tanto la autoridad o la capacidad de dictar normas y exigir obediencia como los criterios que justifican la aceptación voluntaria de un orden jurídico por parte de sus destinatarios. Por ello, se ha optado por analizar en ambos países las deficiencias de legitimación democrática que presentan tanto los retos pendientes de la lucha por la ciudadanía inclusiva y la participación política en los respectivos ordenamientos jurídicos como los retos emergentes que plantean la lucha por la democratización de la democracia desde los movimientos de participación ciudadana en España e Italia.

## II. LA LUCHA POR LA CIUDADANÍA INCLUSIVA Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA E ITALIA

En las democracias modernas, para que un conjunto de ciudadanos pueda regular democráticamente su vida en común, influyendo con me-

<sup>2</sup> Presno, Miguel Ángel, “¿Nos representan o no?”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 46, 2012, pp. 93-109.

<sup>3</sup> Presno, Miguel Ángel, “Democracia ciudadana y ciudadanía democrática”, *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 7, 2012, pp. 243-283.

dios políticos en sus condiciones de vida, han de cumplirse como señala Habermas,<sup>4</sup> al menos cuatro parámetros: debe existir un aparato político capaz de actuar, para imponer las decisiones colectivamente vinculantes; es necesario un sujeto de la autodeterminación y de la autoinfluencia claramente delimitado, al que se le atribuyan dichas decisiones colectivamente vinculantes (tradicionalmente el ciudadano); tiene que haber una ciudadanía que pueda movilizarse a favor de una participación en la formación política de opinión y la voluntad orientada al bien común; y, por último, es imprescindible un entorno económico y social en el que pueda actuar la administración democrática.

En comunidades plurales, como las actuales, estas premisas son más que cuestionables. No puede negarse que uno de los mayores impactos de los flujos migratorios es que en apenas unas generaciones han socavado los antiguos mitos de la unicidad nacional y la homogeneidad, es decir, han obligado a abandonar la idea de que el Estado-nación es homogéneo y monocultural, evidenciando la regla de desigualdad y exclusión sobre la que este tipo de Estado se asienta.<sup>5</sup> Esa diversidad cuestiona la propia noción de ciudadanía, en sus diversas definiciones, que convergen en la idea de un estatuto de completa e igual pertenencia a una comunidad política con autogobierno que conlleva derechos y obligaciones, y que tradicionalmente se ha identificado con la nacionalidad.<sup>6</sup> No en vano el concepto moderno de ciudadanía democrática, como forma por excelencia de pertenencia político-jurídica a un Estado, nace marcado por diversas limitaciones, entre ellas las que afectan a la dicotomía nacional-extranjero.

Es precisamente en esta dimensión en la que adquiere una especial importancia el intento por perpetuar una ciudadanía exclusiva, vinculada a la nacionalidad mediante la limitación de derechos. Se hace así especialmente difícil llegar a un punto de encuentro entre universalismo y particularismo que permita integrar derechos y pertenencia, incluso en determinados casos, como el de los inmigrantes, puede propiciar que aquellos que muestren interés por formar parte de la construcción de la identidad

<sup>4</sup> Habermas, Jürgen, *Tiempo de transiciones*, Madrid, Trotta, 2004, p. 94.

<sup>5</sup> Castles, Stephen, "Globalización e inmigración", en Aubarell, Gemma y Zapata, Ricard (eds.), *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, 2004, pp. 33-56.

<sup>6</sup> Lucas, Javier de, *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, 2003, pp. 107 y 108.

política sean vistos en un punto de disidencia respecto a la lealtad que supone la condición de ciudadano de una nación.<sup>7</sup> A pesar de estas contradicciones que sustentan el concepto mismo de ciudadanía, los actuales ordenamientos jurídicos estatales siguen situándola en su punto neurálgico.

En Europa por ejemplo es el caso más notorio de España e Italia, donde la necesidad de una política de integración con y de los inmigrantes, que favorezca la cohesión social y refuerce el sistema democrático, es ya inaplazable aunque mantengan interesantes puntos de conexión en los avances y retrocesos que han marcado la negación del derecho a la participación política de las personas migrantes.<sup>8</sup> Desde diferentes escenarios de análisis pero con puntos coincidentes es posible trazar una serie de deficiencias y obstáculos en el reconocimiento de los derechos de participación política de las personas migrantes en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

#### 1. *Deficiencias en el reconocimiento fragmentario de los derechos de participación política de las personas migrantes en el ordenamiento jurídico español*

Como mantiene Aláez,<sup>9</sup> la diferenciación entre las fórmulas de la soberanía popular y la nacional que utilizan los textos constitucionales modernos posee un significado dogmático-jurídico, antitético al aplicarse originariamente, pero compatible al convertirse en principios del ordenamiento jurídico. Respectivamente suponen, por un lado, una fórmula igualitarista participativa y, por otro, representativa. La presencia de una u otra en los ordenamientos jurídicos occidentales condiciona la adopción de los criterios de construcción del sujeto al que se imputa la soberanía y, con ello, del sujeto colectivo de la nacionalidad y de una parte del sujeto colectivo de la ciudadanía. Así en el caso español, no existe, pues, una absoluta libertad del legislador para configurar la atribución originaria y la

<sup>7</sup> Mezzadra, Sandro, *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2005, pp. 93-118.

<sup>8</sup> Asís, Rafael de, “La participación política de los inmigrantes: hacia una generalización de los derechos”, en Ruiz, Ramón *et al.*, *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 199-218.

<sup>9</sup> Aláez, Benito, “Nacionalidad, ciudadanía y democracia en la configuración de la nación/pueblo”, en *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 7, 2012, pp. 118 y 119.

adquisición derivativa de la nacionalidad, y con ello el ejercicio del núcleo participativo de la ciudadanía, puesto que está limitado por el principio democrático del artículo 1.1 de la Constitución conjugado con el 11 que exige una construcción fundamentalmente igualitarista y activo-participativa del sujeto colectivo al que se imputa la soberanía. Por tanto, el vínculo de la nacionalidad no debería articularse en un Estado democrático con la intención de reconstruir un ente colectivo caracterizado por unas señas comunes de identidad sociocultural. Esto evidencia la contradicción, en términos democráticos, que supone mantener indefinidamente a unas personas como gobernadas pero no parte del pueblo gobernante. Es imprescindible democratizar el acceso a la nacionalidad si es condición para la ciudadanía, para pasar a ser parte de ese pueblo en ambos sentidos, pasivo pero también activo, u optar por la separación de ambas.

Distintas propuestas doctrinales apuestan por una soberanía del Estado no nacional y de la Constitución, concibiendo el Estado desde un ideal de impersonalidad y objetividad de tal forma que gobernantes y gobernados, nacionales o extranjeros, quedan sometidos al orden legal, a la obediencia al derecho. Habermas, entre otros, afirma que el Estado nacional sólo funda de forma transitoria la estrecha conexión entre el *ethnos* y el *demos*, de tal forma que la ciudadanía, desde su perspectiva conceptual, puede concebirse como independiente de la identidad nacional. Esto es así porque la noción de ciudadanía se desarrolla tomando como referencia el concepto rousseauiano de autodeterminación. Si inicialmente la soberanía popular se había concebido como una forma de limitar la soberanía del príncipe, autores como Rousseau o Kant entienden que ésta conlleva la transformación del poder político en *autolegislación*. Aparece así el modelo abstracto del contrato social que constituye un poder político cuya legitimidad está sometida a la ejecución de esa autolegislación democrática.<sup>10</sup>

Sin embargo, en el caso español, la actual regulación normativa sobre los derechos de participación política de las personas migrantes se basa en un concepto estatalista excluyente de la nacionalidad identificada con la ciudadanía. El punto de partida en la configuración del estatuto jurídico del extranjero en España, lo constituyen básicamente, desde el régimen constitucional, los artículos 10.2 y 13.1 CE, que se relacionan a su vez,

<sup>10</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 623 y 624.

con el artículo 14 CE. Al amparo de los mencionados preceptos, las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución establece, se interpretarán atendiendo a lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, teniendo en cuenta que los extranjeros en España gozarán de las libertades públicas que se garantizan en el título I “en los términos que establezcan los tratados y la ley”.

Esta posibilidad de configuración legal de buena parte de los derechos y libertades de los extranjeros, constituye el punto de mayor limitación al aplicar el principio de igualdad. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de igualdad no supone una igual atribución para españoles y extranjeros de los derechos y libertades recogidos en el título I de la Constitución, en este caso la concreción del derecho se produce por la vía legal. En el ámbito del derecho comparado también han sido los correspondientes tribunales constitucionales los que se han encargado de mantener esa drástica distinción entre nacional y extranjero ahondando en la idea de que la participación política de los extranjeros supone un riesgo potencial para la seguridad y los intereses nacionales.<sup>11</sup>

La modulación legal de los derechos de participación política de los extranjeros se recoge en la Ley de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Lodyle). Su artículo 6o. engloba bajo la referencia “participación pública” diferentes derechos y deberes: derechos de sufragio en las elecciones municipales de los extranjeros residentes en España, derechos derivados del empadronamiento en un municipio y a ser oídos en los asuntos que les afecten; la incorporación por los ayuntamientos al padrón de los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio; y la obligación de los poderes públicos de facilitar el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en sus países.

En cuanto a los derechos de sufragio, la reforma introducida por la LO 2/2009 ha eliminado la anterior referencia legal a la reciprocidad a efectos de reconocimiento del derecho de sufragio municipal. Esta supresión no tiene gran alcance puesto que tal requisito deriva del artículo 13.2 CE. Asimismo, el precepto continúa remitiendo a la Ley y a los tratados internacionales tanto para concretar la titularidad como las condiciones del ejercicio del derecho e insiste en la obligación de los poderes públicos

<sup>11</sup> Aja, Eliseo, *Inmigración y democracia*, Madrid, Alianza, 2012, pp. 412 y 413.

de facilitar el ejercicio del mismo para los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.<sup>12</sup>

De acuerdo con lo establecido en el artículo 13.2 CE y a la concreción legal que del mismo realiza el artículo 6o. 1 Lodyle, los extranjeros residentes en España pueden ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, según lo que se establezca por ley o tratado. Respecto a esta previsión es necesario hacer dos puntualizaciones:

1. La posibilidad constitucional de los extranjeros para acceder al derecho de sufragio activo y pasivo, en las elecciones municipales se contempla como una salvedad a los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, que concreta el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (así quedó establecido en la STC 119/1995, de 17 de julio).<sup>13</sup>
2. La actual redacción constitucional es producto de la reforma operada en 1992 para reconocer derechos de sufragio “pasivo” en las elecciones municipales a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea.

Precisamente con motivo de esta reforma que permitió encajar en el sistema constitucional el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el artículo 13.2 CE.<sup>14</sup> Más allá de la tesis clásica de exclusión del derecho al voto pero sin apostar por una interpretación propiamente inclusiva, el Tribunal combinó dos argumentos para ubicar en nuestro sistema y justificar dicho derecho de sufragio. Por una parte, señaló que las elecciones municipales deben ser consideradas administrativas, de forma que la participación en las mismas, en este caso por parte de extranjeros, no supone propiamente una participación en órganos electivos con potestades unidas al ejercicio de la soberanía. Por otro lado, limitó la consideración de titulares del ejercicio de la soberanía

<sup>12</sup> Solanes, Ángeles, “La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate”, *Derechos y Libertades*, núm. 18, 2008, pp. 67-95.

<sup>13</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 200, 22 de agosto de 1995.

<sup>14</sup> Declaración del Tribunal Constitucional, núm. 132 bis (Pleno), 1o. de julio de 1992.



a los órganos representativos a los que la Constitución o los estatutos de autonomía atribuyan potestades especiales (sólo aquellas unidas al ejercicio de la soberanía).

Por tanto, y mientras esta supresión de la referencia legal a la reciprocidad no sea un paso previo a la revisión constitucional, en estricto régimen de extranjería, ésta sigue siendo un requisito a exigir en el ejercicio de dicho derecho en las elecciones municipales, puesto que continúa siendo necesario activar la reciprocidad, como ha ocurrido con los acuerdos de reconocimiento del derecho de sufragio suscritos, por ejemplo, con Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid el 15 de septiembre de 2009, (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 306, 17 de diciembre de 2010). Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Praia el 8 de abril de 2009 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 11, 13 de enero 2011). Canje de Notas, de 12 de mayo de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Chile sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 35, 9 de febrero 2010). Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia, sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid el 5 de febrero de 2009 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 18, 21 de enero de 2010). Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Quito el 25 de febrero de 2009 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 4, 5 de enero 2010). Canje de Notas, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Islandia sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid y París el 31 de marzo de 2009 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 305, 16 de diciembre de 2010). Canje de Cartas, constitutivo de Acuerdo entre España y Noruega, reconociendo el derecho a votar en elecciones municipales a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega, realizado en Madrid el 6 de febrero de 1990 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 153, 27 de junio de 1991). Acuerdo entre el Reino de España y Nueva Zelanda sobre participación en determinadas elecciones de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Wellington el 23 de junio de 2009 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 5, 6 de enero de 2010). Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República del Paraguay sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid y Asunción el 13 de mayo de 2009 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 150, 21 de junio de 2010). Canje de Notas, 6 de febrero de 2009, constitutivo de Acuerdo

La exigencia de la reciprocidad lleva implícita la asunción de los consiguientes efectos diferenciadores entre los extranjeros residentes en España, puesto que aquélla no es aplicable en igual medida a todos ellos, por tanto hay extranjeros que no podrán beneficiarse del voto ni en el ámbito municipal.<sup>16</sup> Ciertamente la mayor contradicción no es tanto que los extranjeros comunitarios tengan reconocido el derecho de sufragio, cuanto que los extranjeros en el régimen de extranjería que ya tienen garantizados otros derechos de participación sigan sin tener éste por prejuicios que “son más insostenibles que los que obstaculizaron el camino hacia el sufragio universal”.<sup>17</sup> Esta regulación, por tanto, no ha supuesto una generalización de los derechos de participación en el ámbito del sufragio.<sup>18</sup>

Por lo demás, el artículo 6o. Lodyle tras la redacción dada por la LO 2/2009, reitera lo ya establecido en el artículo 18 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, al señalar que los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos en la misma, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa. Estos derechos se concretan en la posibilidad de audiencia en los asuntos que sean de su interés, y más en concreto en la información pública y de audiencia cuando se tramiten ordenanzas o reglamentos municipales que incidan en un colectivo determinado.<sup>19</sup>

Por último, es significativo el recordatorio de las obligaciones municipales que realiza el mencionado precepto en su tercer apartado al insistir en la responsabilidad de los ayuntamientos de incorporar al padrón a los

entre el Reino de España y la República del Perú sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 122, de 19 de mayo de 2010). Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Trinidad y Tobago sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Puerto España el 17 de febrero de 2009 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 290, 2 de diciembre de 2011).

<sup>16</sup> Santolaya, Pablo y Revenga, Miguel, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 43.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 43 y 98.

<sup>18</sup> Asís, Rafael de, “Sobre la participación política de los inmigrantes”, en Lucas, Javier de y Solanes, Ángeles (coords.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Madrid, Dykinson, 2009, pp. 301-319.

<sup>19</sup> Solanes, Ángeles y Cardona, María Belén, *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 80-127.

extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio, así como de mantener actualizada la información correspondiente. No se trata de una cuestión baladí en el ámbito de los derechos si recordamos que los de carácter social, como se señalaba anteriormente, van unidos en su ejercicio a la inscripción padronal, que ésta es significativa para demostrar la estancia continuada que permite regular la situación administrativa en los supuestos de circunstancias excepcionales, que el empadronamiento ha sido determinante en el último proceso de normalización y, sobre todo, que ya se han producido episodios de obstaculización a la inscripción padronal en aras de una interpretación restrictiva de la legislación de bases del régimen local vigente.<sup>20</sup>

Al exceptuar los derechos de las personas migrantes, de modo determinante los políticos se olvidan, en este tipo de regulación normativa que, como insiste De Lucas,<sup>21</sup> la participación política de las personas inmigrantes es una parte sustancial e incluso prioritaria en las políticas de inmigración puesto que no es posible la integración política, si no hay sentimiento de identidad, pertenencia, competencia en la elaboración y toma de decisiones dentro de las políticas públicas.

## 2. *Obstáculos normativos y doctrinales para el reconocimiento de derechos de participación política de los inmigrantes en el ordenamiento jurídico italiano*

Desde la segunda mitad de los años noventa, en Italia, el debate político y doctrinal en torno al reconocimiento de un derecho al voto para los inmigrantes residentes ha estado presente incluso durante la reciente crisis política e institucional que está atravesando el país transalpino. A diferencia de lo que ocurre en otros Estados europeos con una fuerte afluencia y presencia de inmigrantes, la extensión de ciertos derechos políticos como el derecho al voto a los extranjeros residentes no comunitarios sigue siendo una cuestión pendiente. El reconocimiento de otras formas de participación política indirecta ha sido pacífico especialmente en aque-

<sup>20</sup> Solanes, Ángeles, “Inmigración y responsabilidad municipal”, *Documentación Social*, núm. 158, 2010, pp. 191-210.

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

llas de carácter consultivo en el ámbito local o bien de carácter asociativo y sindical.<sup>22</sup> Por el contrario, el derecho al voto sí ha debido afrontar mayores resistencias o interferencias tanto por su notable valor simbólico como por permitir una relación equilibrada entre disfrute de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales,<sup>23</sup> removiendo así la exclusión o invisibilidad de los extranjeros inmigrantes en la vida política de la comunidad.<sup>24</sup>

La inclusión del inmigrante por medio del reconocimiento del derecho al voto en el sistema democrático italiano continúa como reto pendiente que implica, apunta Scarselli,<sup>25</sup> una mayor revisión de ciertas cuestiones tácticas y/o de voluntad política y en menor medida de aquellas estrictamente jurídicas.<sup>26</sup> De un lado, a lo largo de los años la discusión doctrinal ha adquirido un mayor carácter dilemático y estático no tanto en lo referente a los límites de su extensión máxima, sino sobre cómo y en base a qué título es posible legitimar la capacidad electoral del inmigrante en el ordenamiento jurídico italiano si por medio de la ley ordinaria, o bien por una estricta reforma constitucional que fijara las eventuales condiciones exigibles para la concesión de tal derecho.<sup>27</sup> También en clave política han sido fulminantes tanto la excesiva prolongación de un estéril debate político a nivel nacional durante casi quince años desde la promulgación de la *legge turco-napolitano* (1998), como la fuerte oposición de algunos partidos de centro-derecha a diversas iniciativas legislativas lla-

<sup>22</sup> Corsi, Cecilia, “Diritti fondamentali e cittadinanza”, *Convegno su Cittadinanza e Cittadinanze*, Roma, Atti, 1999, pp. 1-18; Giupponi, Tommaso Francesco, “Il voto amministrativo agli stranieri: verso un diritto «condizionato»”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2004, pp. 126-129.

<sup>23</sup> Grosso, Enrico, “Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee”, *Diritto pubblico comparato europeo*, núm. 2, 2000, pp. 505-553.

<sup>24</sup> Solanes, Ángeles, *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*, Madrid, Dykinson, 2001, p. 158.

<sup>25</sup> Scarselli, Guido, “Quale fonte per il diritto di voto agli stranieri?”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2004, pp. 123-126.

<sup>26</sup> Zincone, Giovanna e Ardovino, Simona, “I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo”, *Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2005, pp. 741-762 y ss.

<sup>27</sup> Giupponi, Tommaso Francesco, “Il voto amministrativo...”, *cit.*, pp. 126-128; Grosso, Enrico, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Turín, Giappichelli, 2001, p. 26.

madas a poner en marcha una reforma a tal fin.<sup>28</sup> En cualquier caso, pese al fracaso de los concretos y diversos intentos promovidos para activar el derecho al voto de los inmigrantes es posible observar cómo el reconocimiento de los derechos de participación política para éstos en Italia constituye un auténtico y singular laberinto jurídico por varias razones.

Como punto de partida, desde la perspectiva de la legislación ordinaria en materia de inmigración, un doble falso indicio de la extensión de la participación y el derecho de sufragio de los inmigrantes se encuentra tanto en el vigente artículo 9o. apartado 12 letra d) del vigente Testo unico disciplina sull'immigrazione modificado por el decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, que establece la etérea posibilidad de “participar a la vida pública local, según las formas y límites previstos en la normativa vigente” como en su versión originaria dada por el decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, al artículo 9o. apartado 4. Según dicho precepto, el extranjero residente regular en el territorio del Estado puede “participar a la vida pública local, ejerciendo el electorado cuando esté previsto en el ordenamiento jurídico de acuerdo con lo establecido en la Convención de Estrasburgo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el ámbito local”. Sin embargo, esta ambigua fórmula utilizada y obviada en la reforma por el legislador esconde dos limitaciones para la efectividad de tal reconocimiento. Por un lado, la remisión intencionada a la Convención de Estrasburgo por parte del legislador de extranjería, lejos de reconocer una participación política directa en la vida local para los extranjeros inmigrantes, niega tal posibilidad por falta de contenido legal,<sup>29</sup> o como bien señala Corsi,<sup>30</sup> por verse reducida a una *norma-volantino* en la medida en que precisamente el capítulo C de la Convención ha sido el único no ratificado por Italia, pese a la opinión del Consiglio di Stato que más veces ha propuesto interpretar la expresión del artículo 9o. sobre el derecho al voto y la elegibilidad de las elecciones locales de forma más evolutiva.<sup>31</sup> Por otro lado, dicho artículo tampoco es un elemento

<sup>28</sup> Zincone, Giovanna, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 254-278; Cuniberti, Marco, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padua, Cedam, 1997, pp. 513-517.

<sup>29</sup> Solanes, Ángeles, *El espejo italiano...*, cit., p. 157.

<sup>30</sup> *Lo stato e lo straniero*, Padua, Cedam, 2001, p. 303.

<sup>31</sup> Scarselli, Guido, “Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri”, *Diritto immigrazione cittadinanza*, 2003, núm. 3, pp. 35-62.

determinante para la inclusión del inmigrante, sobre todo si se consideran las diversas interpretaciones y discusiones doctrinales sobre la estricta literalidad de la Constitución italiana. En este sentido, la norma suprema italiana reconoce como titulares de los derechos políticos tan sólo a los ciudadanos italianos, por lo que el reconocimiento del derecho al voto de los extranjeros en las elecciones locales, en principio requiere una reforma estrictamente constitucional de los artículos 48 y 51 respectivamente. Es la tesis defendida por algunos autores, entre ellos D’Orazio<sup>32</sup> y también defendida entre otros por Giupponi<sup>33</sup> o Frosini<sup>34</sup> cuestionando no sólo el reconocimiento del derecho al voto de los ciudadanos comunitarios sino también el reconocimiento del derecho al voto de los ciudadanos italianos residentes en el extranjero.<sup>35</sup>

Esta lectura, fruto de una interpretación más literal y formalista de la Constitución, tiene como fundamento la base del artículo 1o. de la Constitución italiana al señalar que la soberanía pertenece al pueblo que la ejercita de la forma y con los límites previstos en el ordenamiento jurídico constitucional. Y en el propio artículo 48 que abre la parte I referida a los derechos y deberes de los ciudadanos estableciendo como electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres que han alcanzado la mayoría de edad. Por tanto, si bien no parece fijar ulterior precisión respecto a un posible concepto constitucional de ciudadanía ni de extranjería, más allá del artículo 10.1,<sup>36</sup> la identificación entre ciudadanía y nacionalidad sí se realiza en la Legge no. 91 de 5 de febrero de 1992. De ahí que la Constitución reserva el derecho de sufragio a los nacionales máxime cuando las normas que regulan respectivamente las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado no prevén la extensión del derecho de voto a los ex-

<sup>32</sup> D’Orazio, Giustino, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padua, CEDAM, 1992, pp. 268-269.

<sup>33</sup> Giupponi, Tommaso Francesco, “Il voto amministrativo...”, *cit.*, p. 127.

<sup>34</sup> Frosini, Tommaso Edoardo, “Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza”, en Conforti, Benedetto y Carta, Mario, *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, Roma, Tesco Editore, 2009, pp. 259-266.

<sup>35</sup> Véase Legge costituzionale 17 gennaio 2000, núm. 1, “Modifica all’articolo 48 della Costituzione concernete l’istituzione della circoscrizione estera per l’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero”, publicada en la *Gazzetta Ufficiale* núm. 15 de 20 de enero de 2000.

<sup>36</sup> Santolaya, Pablo y Díaz Crego, María, *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de derecho comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 59-61.

tranjeros en el ámbito nacional ni en el ámbito local, salvo por lo que se refiere a los ciudadanos comunitarios por Decreto Legislativo núm. 197 del 12 de abril de 1996.

Ahora bien, de modo análogo existe un buen número de constitucionalistas defensores de una interpretación extensiva del artículo 48 que argumentan la inexistencia de una prohibición explícita en el ordenamiento constitucional y advierten que el reconocimiento del voto local o administrativo no quedaría integrado en el ejercicio de la soberanía.<sup>37</sup> Por consiguiente, la referencia exclusiva a los ciudadanos como contenida por el artículo 48 podría ser superada en vía interpretativa con dos argumentos contundentes.

En primer lugar, se observa como en relación a otros derechos fundamentales, no ha habido ningún tipo de duda sobre la extensión del principio de igualdad (artículo 3o.), reunión o asociación (artículos 17 e 18), pese a ser formalmente atribuidos en la Constitución a la ciudadanía. Máxime si ha sido la propia jurisprudencia constitucional la que ha logrado y avalado una extensión de la titularidad<sup>38</sup> al margen de la nacionalidad italiana.

En segundo lugar, el artículo 48 podría ser interpretado con el propósito de asegurar el derecho al voto de los ciudadanos como indefectible, esto es, sin decir nada sobre la eventual extensión a los extranjeros. De hecho, nuevamente, se trataría de recurrir al argumento anterior pero *a sensu contrario* porque en otro caso una interpretación restrictiva del artículo 48 no habría permitido aplicar la Directiva 94/80/CE sobre el derecho al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios por medio del D. Lgs. 12 aprile 1996, n. 197, o cualquier proclamación jurídica del derecho de electorado en la vida pública local para los extranjeros con

<sup>37</sup> Piraino, Antonio, "Appunto sulla condizione giuridica degli stranieri nell'ordinamento italiano", *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*, 1984, pp. 990-1016 y ss.; Corsi, Cecilia, "Diritti fondamentali...", *cit.*, p. 299; Luciani, Mario, "Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana", *Rivista Critica del Diritto Privato*, núm. 4, 1992, pp. 203-236 y ss.; Melica, Luigi, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturali*, Turín, Giappichelli, 1996, p. 33.

<sup>38</sup> Por ejemplo, las sentencias de la Corte Costituzionale núm. 120, de 1962 (principio de igualdad), 144 y 224, de 1970 (en materia de derecho al trabajo y a la libre circulación), núm. 50, de 1972 (en materia de derecho de defensa), num. 103 de 1977 (en materia de derecho a la salud).

permiso de residencia.<sup>39</sup> De hecho, en esa línea, estarían la mayor parte de las propuestas presentadas para la integración de dicho precepto constitucional,<sup>40</sup> entre ellas las que con menos éxito apuntan a completar la ratificación de la Convención de Estrasburgo<sup>41</sup> o las que apuestan por reducir los plazos para la adquisición de la nacionalidad italiana que recientemente parece volver a ser la opción más viable.<sup>42</sup>

Sin embargo, pese al estancamiento político y doctrinal de los últimos quince años, parafraseando la célebre cita de Galileo *eppur si muove*, hay algún cambio sobre todo gracias a las iniciativas puestas en marcha por varias entidades locales. Así, en un momento en el que las controversias doctrinales y la inercia del legislador estatal han sido incapaces de hallar una salida coherente a este laberinto jurídico,<sup>43</sup> los promotores de un cambio de tendencia vendrían del llamado *movimento dal basso* tras la aprobación del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, así como con la articulación de iniciativas conjuntas de municipios, provincias y regiones sobre la participación política.<sup>44</sup> La cuestión del voto en los municipios se introdujo en los primeros proyectos de ley sobre las autonomías locales que reconocen en su artículo 4.2 la competencia de tales entes para atribuir a los “titulares de *carta di soggiorno*” el electorado activo y pasivo en las elecciones municipales. Entre ellas, cabe destacar la *proposta di legge* de ANCI que trata de promover una ley nacional que extienda el derecho al voto a los inmigrantes sin perjuicio de otras formas de representación y participación política ya operativas, como los consejeros adjuntos, el fórum para la integración y consultas.<sup>45</sup> Por otro lado, entre las iniciativas individuales de dichas en-

<sup>39</sup> Bettinelli, Ernesto, “Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e costituzione inclusiva”, *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Cuaderno núm. 15, 2005, pp. 34-49.

<sup>40</sup> P.d.l. Cost. AC 696, 1464, 1616, 2374, 2540, 4326, 4397, 4406, 4510; P.d.l. Cost. AS 2540.

<sup>41</sup> P.d.l. Cost. AC 2409, 4327; P.d.l. Cost. AS 2541.

<sup>42</sup> P.d.l. Cost. AC 974, 1463, 4327, 4388; P.d.l. Cost. AS 220, 325, 1273.

<sup>43</sup> Giupponi, Tommaso, “Il voto agli extracomunitari: sì, no forse”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2004, pp. 849 y 850.

<sup>44</sup> Rodano, Angela, “Il diritto di voto agli immigrati: quali possibilità di intervento per le autonomie territoriali?”, *IX Convegno internazionale della Società Italiana di Studi Elettorali*, Región Toscana, Florencia, 14-15 de diciembre de 2006, pp. 1-33.

<sup>45</sup> Por ejemplo, en municipios y algunas figuras de participación subsidiaria como los “consejos de inmigrantes” o del “asesor extranjero agregado” con derecho a voz pero sin voto y propuesta en el *Consiglio comunale*, se han previsto en Turín, Forlì, Ancona, Padua,



tidades regionales y locales ha sido determinante tanto la reforma de sus estatutos para extender el derecho de sufragio a los inmigrantes en cada una de sus circunscripciones como el peso de las decisiones gubernamentales dictadas para contrarrestar sus efectos.<sup>46</sup>

Por ejemplo, desde el 2000 los municipios de Génova, Forlì, Venecia y Pisa, siguiendo diferentes tiempos, han decidido prever el derecho al voto “amministrativo” y “circonscrizionale” equivalente al voto en los municipios y sus distritos por medio de ordenanzas municipales. Tales ordenanzas fueron seguidamente bloqueadas por el gobierno con la aprobación de un decreto del 17 agosto 2005 que, a su vez, se hacía eco de dos decisiones aparentemente contradictorias del Consiglio di Stato<sup>47</sup> que rechazaban la competencia de las entidades locales en materia de atribución de derechos políticos.<sup>48</sup> En esta misma línea quedaría reafirmada esta fundamentación por Decreto del presidente della Repubblica 16 gennaio 2008, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 138 D. lgs. 267/2000, por el que se establecía la anulación extraordinaria, por ilegitimidad y tutela de la unidad del ordenamiento, de las disposiciones del estatuto del ayuntamiento de Pisa, en particular las que reconocen el derecho de electorado activo y pasivo en las elecciones del consejo comunal y del consejo de la

Lecce y desde el 2004 en Roma, en las provincias (Rimini desde 2002) los consejos municipales y provinciales.

<sup>46</sup> Otras iniciativas truncadas por el Consejo de Ministros han sido las de Perugia, La Spezia y Cesena, con fundamento en la decisión del Consiglio di Stato “Adunanza del Consiglio di Stato del 06/07/2005 inerente il quesito, proposto dal Ministero dell’Interno, sull’ammissibilità degli stranieri non comunitari all’elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali”. Véase “Decreto del presidente della Repubblica del 17/08/2005, pubblicato sulla *G.U.*, núm. 205, 3 de septiembre de 2005. Annullamento straordinario a tutela dell’unità dell’ordinamento, a norma dell’articolo 2, comma 3, lettera p) della legge 23 agosto 1988, núm. 400, della deliberazione del consiglio comunale di Genova, núm. 105 del 27 luglio 2004, in materia di elettorato attivo e passivo per gli immigrati”.

<sup>47</sup> Véase Parere dalle Sezioni riunite Prima e Seconda del Consiglio di Stato (núm. 11074/04 del 6 luglio 2005) revisión del Parere dalla Seconda Sezione (núm. 8007 del 28 de julio de 2004).

<sup>48</sup> Finocchi Ghersi, Renato, “Immigrati e diritto di voto nell’attività consultiva del Consiglio di Stato”, *Giornale di Diritto Amministrativo*, núm. 5, 2006, pp. 1-10.

circunscripción de los apátridas y de los extranjeros no extracomunitarios legalmente residentes en Italia y residentes en dicho municipio.<sup>49</sup>

Sin embargo, desde otra dimensión territorial, en este caso la de las regiones, también existiría otra forma de activar o presionar para el derecho al voto tomando como base el artículo 122.28 de la Constitución en cuanto establece que los sistemas electorales regionales se regulan por leyes regionales que tendrían como límite “los principios fundamentales establecidos por una ley de la República”.<sup>50</sup> Si bien la ley aprobada el 2 de julio de 2004 no contenía ninguna norma con relación a este aspecto, las regiones Toscana y Emilia Romagna entendieron que podían ampliar el derecho de sufragio a los extranjeros incluyendo la siguiente declaración en sus respectivos estatutos: “la región promueve, respetando los principios constitucionales, la extensión del derecho de sufragio a los inmigrantes”.<sup>51</sup> Ambos estatutos fueron impugnados ante la Corte Costituzionale que en sendas sentencias 372/2004 y 379/2004<sup>52</sup> admitió los recursos, salvando la constitucionalidad de las normas al considerar que las previsiones referidas al derecho de sufragio de los extranjeros eran normas de carácter programático, no vinculantes jurídicamente y que no afectaban, como tales, al mandato constitucional que reserva el sufragio a los ciudadanos. Ahora bien, tal reserva competencial negaría por tanto en la práctica que las regiones puedan jurídicamente ampliar el derecho de sufragio a los no nacionales en sus propias elecciones limitándose a la institución de órganos de carácter consultivo o propositivo.<sup>53</sup>

Tras este breve paréntesis de reactivación del debate a nivel regional y local, sigue siendo todavía larga la espera así como resultan escasas las

<sup>49</sup> D’Ascia, Lorenzo, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*, Milán, Giuffrè Editore, 2009, pp. 21-23.

<sup>50</sup> Rodano, Angela, “Il diritto di...”, *cit.*, pp. 8-11.

<sup>51</sup> Son ejemplos emblemáticos del reconocimiento del derecho de participación política de los inmigrantes, las previsiones contenidas en los siguientes estatutos regionales: Statuto della Regione Toscana art. 3, commi 4 e 6, Statuto della Regione Campania, art. 8, lett. o. Statuto della Regione Emilia Romagna art. 2, comma 1, lett. f.

<sup>52</sup> También en la misma línea fueron impugnados los estatutos de las regiones de Umbria, Calabria y Marche con sendas sentencias de la Corte Costituzionale núms. 378/2004, 2/2004 y 304/2004.

<sup>53</sup> Ferraiuolo, Vincenzo, “Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri”, *Diritti fondamentali*, núm. 1, 2012, pp. 1-17.

propuestas legislativas sobre la extensión del derecho al voto,<sup>54</sup> por lo que parece difícil prever cómo y sobre todo cuándo se concluirá este arduo proceso de reconocimiento del derecho al voto de los inmigrantes residentes en Italia.<sup>55</sup> En el último decenio sólo hay dos momentos puntuales en el debate sobre la extensión de la participación política a los extranjeros inmigrantes que merecen ser aquí recogidos.

En octubre de 2003, la propuesta de revisión constitucional 48bis del entonces vicepresidente del Consejo de Ministros Fini planteaba que el derecho de voto fuera concedido al inmigrante que demostrara una renta suficiente con base en parámetros legales que debía haber debido aportar y que careciera de antecedentes penales.<sup>56</sup> Se evidenciaba así la introducción de un parámetro derivado del censo para el ejercicio del derecho de voto, una condición en neto contraste con los éxitos del constitucionalismo liberal que ya había superado la disparidad de tratamiento en los derechos de participación política. Y en julio de 2007, como antesala de diferentes reformas del Testo Unico sull'immigrazione, que perseguían un mayor afán de seguridad, surge un proyecto interesante desafortunadamente víctima de la inestabilidad política conocido como *disegno di legge Amato-Ferrero di delega al governo, per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero*.<sup>57</sup> Dicha reforma truncada, entre

<sup>54</sup> En la legislatura anterior a las elecciones del 2013, las propuestas presentadas por los partidos de la oposición han sido (AS 81; AS 259; AC 848; AC 1343; AC 1635; AC 2249; AC 2840; AS 1868; AS 1871) de contenido similar: un reconocimiento del derecho al voto en el ámbito local a los extranjeros residentes al menos cinco años, en algunos casos con la ratificación de la Convención de Estrasburgo de 1992. Por el momento, ninguna ha sido discutida en la Commissione Affari Costituzionali y tras las elecciones de abril 2013, el gobierno Letta baraja la posibilidad de una reforma sobre la adquisición de la nacionalidad pero su éxito queda subordinado a la estabilidad política de este nuevo llamado "governissimo".

<sup>55</sup> Bettinelli, Ernesto, "Cittadini extracomunitari...", *cit.*, p. 35.

<sup>56</sup> Véase ddl costituzionale Anedda (AC 4397) en el dossier *Camera del servizio studi della Camera dei deputati, Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri*, A.C. núm. 1464 e abb., núm. 534, 19 de enero de 2004. Estos documentos están disponibles en <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2004/marzo/dossier-camera-pdl-voto.html> (consultada el 2 de mayo de 2013).

<sup>57</sup> Véase ddl Amato-Ferrero (AC 2976) en dossier *Camera del servizio studi della Camera dei deputati, Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri*, disponible en <http://documenti.camera.it/Leg15/dossier/Testi/ID0012.htm> (consultada el 2 de mayo de 2013).

algunas de sus novedades, pretendía incorporar la normativa de la Unión Europea en materia del derecho al voto de los inmigrantes de larga duración con el ambicioso título de *Carta dei diritti degli immigrati*, anunciada como *superamento della Legge Bossi-Fini*, colmando así la necesidad de una regulación específica de los derechos y libertades fundamentales del extranjero.<sup>58</sup>

### III. LA LUCHA POR LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA DESDE LOS MOVIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA E ITALIA

Durante los dos últimos siglos la lucha por la extensión del derecho de voto y la integración de los partidos políticos por ciudadanos corrientes había supuesto un avance considerable para poner fin al elitismo del parlamentarismo liberal.<sup>59</sup> Posteriormente, el auge de los partidos de masas y de los programas políticos contribuyeron notablemente a aproximar los representantes políticos a sus circunscripciones por medio de la designación de candidatos con posición social, modo de vida y preocupaciones cercanas a sus bases. La participación electoral constituía de este modo la actividad política principal por la que podía implicarse el grueso de la población en las democracias liberales.

Sin embargo, en la última década se ha ido consolidado un descontento general con las instituciones liberales y la clase política, un sentimiento de progresiva ruptura entre lo social y lo político que los movimientos de participación ciudadana han intentado recoger. Esta transformación latente, paulatinamente confirmada, es el anuncio de una nueva cultura política que no quiere una dimensión representativa perversa sino un giro coherente con las premisas de la movilización colectiva. La representación no es ya el mecanismo que hace posible una política democrática en el seno de las sociedades complejas, como en su momento habían defendido los teóricos fundadores del liberalismo democrático, si no un instrumento de alienación de los sujetos que mantiene alejado el horizonte de la verdadera democracia, por eso es necesario redefinirla desde la perspectiva de

<sup>58</sup> Solanes, Ángeles, *El espejo italiano...*, cit., p. 103.

<sup>59</sup> Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, p. 19.

la democracia participativa.<sup>60</sup> Esta necesidad de lucha por la democratización de la democracia<sup>61</sup> nace de la desconfianza del sistema y la denuncia por parte de los movimientos sociales de un alejamiento cada vez mayor de las élites o “castas políticas” de la realidad social, en un momento en que es patente la represión institucional a las formas de resistencia o desobediencia civil en defensa de las necesidades, intereses y expectativas de los ciudadanos.

En concreto, esto es lo que está ocurriendo en países como España e Italia, donde desde el inicio de la crisis económica, aunque con distintas intensidades, ya pueden vislumbrarse algunas importantes consecuencias de este cambio de tendencia en el proceso de democratización de la democracia bajo el lema “no nos representan”. En ambos países, como advierte Crouch,<sup>62</sup> es posible comprobar una buena parte de los síntomas posdemocráticos que el mismo autor describe como elementos definitorios del cambio: la gradual conversión del Estado de bienestar en algo residual, el retorno del papel del Estado como policía, la consagración de un sistema impositivo menos redistributivo que incrementa la distancia entre ricos y pobres, la corrupción política y la transformación de las políticas públicas en políticas de intereses particulares o empresariales.

### 1. *La participación ciudadana en España tras el cambio de tendencia del movimiento 15-M*

Una segunda evidencia de la debilidad de esa democracia autodenominada como representativa pero que parte de la sociedad percibe como ajena, han sido los movimientos sociales de participación que han activado a una ciudadanía que no se siente representada, entre ellos en España de forma paradigmática el denominado movimiento 15-M. En este caso, a diferencia del supuesto antes analizado en relación con las personas inmigrantes, no se hace referencia a sujetos directamente excluidos por el ordenamiento jurídico por no ser nacionales y por ende ciudadanos, sino

<sup>60</sup> Arias, Manuel, “La globalización de los movimientos sociales y el orden liberal. Acción política, resistencia cívica, democracia”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 124, 2008, pp. 28-33.

<sup>61</sup> Balibar, Étienne, “Los dilemas históricos de la democracia y su relevancia contemporánea”, *Enrahonar*, núm. 48, 2012, pp. 9-29.

<sup>62</sup> Crouch, Colin, *Posdemocracia*, Buenos Aires, Taurus, 2004, p. 40.

a quienes siéndolo sienten que no forman parte del sistema, que éste les es indiferente, cuando no contrario en cuanto el bien general común y público ha dejado de existir (al menos para ellos).

Como acertadamente señalan De Lucas y Añón,<sup>63</sup> los movimientos sociales de protesta que arrancaron en España en 2011 con las reuniones y manifestaciones del denominado Movimiento 15-M (conocidos comúnmente como “los indignados”) puso en evidencia la importancia de la discusión pública sobre el vínculo social y político y la necesidad de recuperar la raíz de la democracia. Asimismo, en este momento, se produjo un salto cualitativo a partir de la iniciativa de la *Plataforma En pie!*, que en junio de 2012 planteó una acción de ocupación de la sede del Congreso de los Diputados, para la disolución de las Cortes y el comienzo de un nuevo proceso constituyente. Con ello se activó una discusión en las redes sociales, en la que participaron diferentes movimientos sociales, para concretar una acción clásica de desobediencia civil consistente en rodear pacíficamente el Congreso de los Diputados con la finalidad de manifestar su disconformidad con unos mecanismos de representación que no responden a los intereses y necesidades de la población, exigiendo al mismo tiempo una transformación de las instituciones y las reglas de juego.

Entre las propuestas que se plantearon en los primeros días de la denominada Asamblea de Sol, el 20 de mayo de 2011, se hacía referencia a la necesidad de una “democracia participativa y directa en la que la ciudadanía tomara parte activa”. Con ello este movimiento estaba aludiendo a la falta de representación, desde una instancia que se autodefine como un movimiento apartidista, pacífico, horizontal y transparente. Desde las críticas a la falta de representatividad se plantearon demandas de carácter político como la modificación de la Ley Electoral con la finalidad de se introdujeran listas abiertas y con circunscripción única de tal forma que, a diferencia del sistema actual, la obtención de escaños fuera proporcional al voto; la necesidad de reforzar la división de poderes o de perseguir la corrupción; junto a éstas, otras de índole económica que atacaban la reforma laboral o proponían el establecimiento de una tasa en las transacciones especulativas; por último, un grupo que podría considerarse de contestación al capitalismo.

<sup>63</sup> Lucas, Javier de y Añón, María José, “Sobre resistencia, ciudadanía y democracia”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 32, 2012, pp. 18-14.

Dicho movimiento ha estado rodeado de complejos debates acerca de cómo puede y debe ser entendido, con hipótesis que mantienen, por ejemplo, que detrás del mismo hay un activo proceso de desclasamiento de los integrantes de las clases medias tradicionales. Es un movimiento extremadamente plural, al cual hay que reconocer que tuvo un éxito donde otras iniciativas semejantes habían fracasado. Ello se debía, entre otras muchas cuestiones, a la utilización de las redes sociales y a las decisiones tácticas seguidas como no adoptar siglas diferenciadoras. Por otra parte, otros importantes elementos concurrieron para dotar al 15-M de un especial significado, entre ellos el contexto de la crisis, su manifestación en ámbitos como el de la educación a nivel universitario, lo cual movilizó a los estudiantes, el eco de la revuelta árabe que puso de manifiesto el valor de las reivindicaciones en las calles, la elección de la fecha en el ecuador de una campaña electoral sombría permitiendo rescatar debates que no se estaban abordando en la misma, el trabajo anterior de movimientos sociales críticos, y el propio éxito inicial que acabó atrayendo a quienes en principio lo obviaron. Aunque el movimiento se identificó con los indignados, este término puede considerarse reduccionista si se toma en consideración las propuestas y alternativas que se plantearon, más allá de una mera queja, y además no puede desligarse de los ya aludidos movimientos sociales críticos previos. Ambos están en las percepciones fundamentales del 15-M, entre ellas básicamente dos: a) elaborar propuestas para que sean escuchadas por los gobernantes; y b) abrir espacios de autonomía en la que se apliquen reglas de juego diferentes.<sup>64</sup>

La democracia participativa reivindicada por este movimiento social ha de ser entendida desde una de las proclamas dirigidas a los cargos políticos que más ha servido para identificar al 15-M: no nos representan. La representación en un sistema democrático ha de concebirse desde la búsqueda de la libertad general de tal forma que ésta sea una forma de participación del ciudadano en el ejercicio efectivo del poder soberano. Como ya se apuntaba a propósito de la exclusión del derecho al voto de las personas migrantes, el orden democrático exige participación y conformación del *status* político. En este sentido, como señala Presno,<sup>65</sup> no se trata de que las decisiones jurídicas y políticas más relevantes sean adoptadas

<sup>64</sup> Taibo, Carlos, *Nada será como antes. Sobre el movimiento 15-M*, Madrid, Catarata, 2011.

<sup>65</sup> Presno, Miguel Ángel, “¿Nos representan...”, *cit.*, p. 94.

por todos como en una democracia plebiscitaria, sino de que el conjunto pueda participar como es propio de una democracia deliberativa. Por ello, no cabe enfrentar democracia directa *vs.* democracia representativa, sino hablar de democracia participativa que es posible ejercer de forma directa a través de representantes.

Posiblemente una de las virtudes del 15-M ha sido la repolitización de la sociedad cuyo principal evidencia es la pérdida de la autorización política que recibían los gobiernos a través de las elecciones en las democracias liberales representativas. La legitimación procedimental a través de las elecciones ya no es suficiente. Este tipo de movimientos sociales han evidenciado problemas globales cuyas causas están en el modelo neoliberal y en la democracia demediada convertida en un instrumento funcional para las necesidades del capital, sin obviar que si el capitalismo puede catalogarse como un sistema cortoplacista, la democracia representativa (en la forma en que actualmente se concibe) está afectada por una miopía congénita.<sup>66</sup>

La progresiva evolución del movimiento 15-M ha permitido progresar de reivindicaciones basadas en lo que podría considerarse la epidermis del sistema, como la precariedad o la corrupción, a otras que se concentran en el núcleo mismo del sistema. Todo ello sin que el movimiento haya podido evitar recibir duras críticas acerca de su escasa presencia en el mundo laboral o la acusación de su progresiva radicalización vinculándolo a una supuesta violencia.<sup>67</sup>

Las reivindicaciones del movimiento 15-M no han sido olvidadas, especialmente en lo relativo a seguir reclamando una mayor participación y representatividad, con consignas que no dejan lugar a dudas como las recogidas en algunos manifiestos apostando por que “dejemos atrás la cultura de la «transición» y empecemos la cultura de la participación”. Precisamente prácticamente en su segundo aniversario surge la consulta *on line* ATD (Ahora, tú decides!) que pretende conocer los puntos en común de la ciudadanía respecto al cambio político, económico y social necesario con la pretensión de elaborar un proyecto común. Como la propia encuesta señala, no es sólo un referéndum *online*, sino un intento de construir una

<sup>66</sup> Monedero, Juan Carlos, *Dormíamos y despertamos. El 15 M y la reinención de la democracia*, Madrid, Nueva Utopía, 2012.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 156.



realidad de abajo hacia arriba utilizando la inteligencia colectiva. Es más, dos años después el movimiento sigue contando con la simpatía ciudadana que percibe que los motivos que en 2011 dieron lugar a este movimiento de protesta siguen intactos o han aumentado.<sup>68</sup>

Como acertadamente señala Subirats: mientras los poderes públicos buscan salidas que satisfagan las exigencias de los mercados financieros, una parte de la sociedad se siente molesta por la docilidad y servidumbre política, pero son cada vez más conscientes que no encontrarán respuestas a sus problemas en unas instituciones que no son capaces de hacer frente a la hegemonía de los mercados. Por eso, se exige cambios en la manera de decidir, de ser representados, de organizar la vida política. Ya no estamos en un conflicto social que buscaba respuesta en el sistema democrático, ahora tenemos conflicto social y conflicto político, “la política ha ido pasando de ser vista como parte de la solución a convertirse en parte del problema”.

## 2. *Los movimientos de participación ciudadana en Italia y las razones del éxito electoral del MoVimento 5 stelle*

Frente a la inestabilidad y discontinuidad de otros movimientos sociales de protesta que se han sucedido en el tiempo reivindicando un verdadero espacio de representación democrática, en Italia sólo el *MoVimento 5 stelle* ha sido capaz de captar la necesidad de transformación o regeneración democrática por medio de la combinación de campañas en redes sociales y clásicas manifestaciones en las plazas hasta alcanzar el éxito electoral de 2013.<sup>69</sup> El protagonismo del *MoVimento 5 stelle*, sin ser el único de este tipo, se perfila como el más visible portavoz del rechazo y hartazgo de los ciudadanos ante la deriva institucional y política en Italia, en la medida en que ha sabido abanderar al margen de esquemas tradicionalistas gran parte de las pretensiones de los movimientos sociales que desde los

<sup>68</sup> En el sondeo realizado por Metroscopia (mayo de 2013) sobre el respaldo a las protestas sociales 78% de los ciudadanos considera que los indignados tienen en sus reivindicaciones y 4% manifiesta tener dudas sobre los motivos de la protesta. El 60% entiende que el movimiento del 15-M pretende regenerar la actual democracia.

<sup>69</sup> Beppe Grillo, sin coalición alguna, fue el más votado, con 8'688,545 votos, el 25.5% de los sufragios emitidos para la cámara baja, por delante del partido del centrista Pier Luigi Bersani, y el ex presidente Silvio Berlusconi y Mario Monti, muy por detrás. Mientras que en el Senado el *MoVimento 5 Stelle* obtiene un 23.79% equivalente a 54 escaños.

fórum sociales exigían estrategias de consenso, democracia participativa y diálogo al margen de la contienda electoral. Esta nueva forma de democracia directa promovida por el *MoVimento 5 stelle* ha trascendido no sólo el plano teórico sino también la práctica tras el resultado electoral obtenido entre 2009 y 2013 en los municipios del centro-norte como Génova, Turín, Milán, Roma, Parma, Bolonia, Módena y Reggio Emilia, así como en las regiones de Piemonte, Emilia Romagna o Sicilia hasta las elecciones generales de abril 2013.

Uno de los puntos fuertes que desde 2010 han marcado el programa del *MoVimento 5 stelle* ha sido la tenaz o monotemática crítica del sistema de partidos que históricamente habían desarrollado la función de mediación entre ciudadanos y las instituciones, formando y seleccionando a las clases políticas destinadas a gobernar Italia durante las últimas legislaturas. De modo singular, no exento en ocasiones de contradicciones y críticas, el *MoVimento* se presenta como un instrumento al servicio de y para la ciudadanía, siendo en origen una plataforma o un vehículo de debate y de consultas con el ánimo de poner en el centro de la política a los ciudadanos como únicos protagonistas y destinatarios de todas las decisiones a nivel local y nacional.

El grueso del programa del *M5s* trata de ser rigurosamente fiel al volumen de las protestas reivindicadas por su contestado *leader* Beppe Grillo en las campañas *V-Day* o *Parlamento Pulito*, ambas antesala de las elecciones regionales en Sicilia, las municipales en Parma o las elecciones generales del 2013. Y también incluye la buena acogida de las propuestas de renovación de las formas representativas dispuestas en la Constitución italiana como los referéndum e iniciativas populares sobre cuestiones medio ambientales que tratan de hacer efectiva la participación de ciudadanos o de la “gente común” en la gestión de las instituciones democráticas del país. De ahí que en el programa del *MoVimento* hayan sido claros ejemplos de propuestas más que de neta protesta los temas de la renta mínima, las pensiones de los dirigentes políticos, las grandes obras inútiles y la lucha contra la corrupción. Aunque en consonancia con la simbología del movimiento, éstos han sido hábilmente combinados con otros cinco aspectos principales concernientes al acceso universal a Internet, el transporte público, la gestión del agua, el medio ambiente y el desarrollo sostenible concretados a su vez en ejes temáticos: Estado y ciudadanos, energía, información, economía, transportes, salud y educación.

El Programa del *M5s* como documento de acción adquiere un rol determinante no sólo para cumplir las exigencias del sistema electoral italiano que ha supuesto su transformación en un movimiento asociativo guiado por unas bases *ad perpetuam in fieri* recogidas en un *Non-statuto*,<sup>70</sup> sino también para crear desde dentro del sistema existente una forma alternativa, nueva o diferente de organización totalmente desapegada de la estructura organizativa nacional y con sedes locales propias de los partidos políticos.

Así, en claro contraste con el sistema tradicional de partidos, la red adquiere un rol fundamental no sólo para la adhesión al movimiento, las consultas, la deliberación sino también para la toma de decisiones políticas por parte de los elegidos por el *MoVimento* (artículo 4).<sup>71</sup> De hecho, como garantía de la democracia directa, los candidatos de acuerdo al artículo 7o. deben cumplir los requisitos de elegibilidad: la inexistencia de condenas penales, la limitación de la elegibilidad a dos mandatos, la no inscripción a partidos políticos sino también acreditar la residencia en la circunscripción electoral y también la sujeción a un código de conducta.<sup>72</sup> Además, como resultado de la integración del código de conducta en el estatuto, los diputados adquieren una serie de compromisos de transparencia hacia los ciudadanos a través de informes periódicos sobre las decisiones políticas adoptadas con el voto en el aula y una relación con sus suscriptores a través de la aplicación de sus propuestas durante el periodo de la legislatura. El principal objetivo de los parlamentarios electos que se hacen llamar simbólicamente “ciudadanos” y rechazan la nomenclatura

<sup>70</sup> La versión anterior disponible desde el 10 de junio de 2009 definía el movimiento como una “non associazione”, una “piattaforma ed un veicolo di confronto e di consultazione che trae origine e trova il suo epicentro nel blog [www.beppegrillo.it](http://www.beppegrillo.it)”.

<sup>71</sup> Desde el 18 diciembre 2012 está disponible en la web de Beppe Grillo el llamado *Non-statuto MoVimento 5 stelle* <http://www.beppegrillo.it/iniziative/movimentocinquestelle/Regolamento-Movimento-5-Stelle.pdf> (consultada el 12 de mayo de 2013). Hay cambios importantes en cuanto a la adhesión, la financiación y la estructura así como los objetivos de la asociación.

<sup>72</sup> Un ejemplo del estricto seguimiento del código de conducta ha sido la polémica y contestada expulsión del senador Mastrangeli del *MoVimento 5 stelle* que ha sido acordada en la red tras probarse su ausentismo en la cámara alta y no como inicialmente se había apuntado por participar en un *talk show* político. Y, también, la expulsión del vicepresidente vicario de la Asamblea siciliana, Antonio Venturino, por no devolución del excedente como representante regional al fondo de microcrédito para las empresas.

de “onerevole”, es la implementación del Programa de *M5s*, en particular, los principios de la democracia directa, como las propuestas de referéndum sin quórum, el debate parlamentario imperativo con una votación pública del proyecto de ley de iniciativa popular y la elección directa del representante parlamentario.

Los representantes elegibles del *MoVimientto 5 stelle* son, a excepción del *leader* Beppe Grillo, activistas inscritos que han alcanzado la notoria cifra de 50,000 aunque queda muy lejos del número ascendente de simpatizantes. Se aúnan perfiles políticos y sociales diversos pero con un claro punto en común: ser usuarios habituales de las redes sociales, con amplio acceso a todas las fuentes de información y tecnologías que permiten la construcción de una opinión personal independiente respecto a los *medias* convencionales de corte más partidista y que en otras legislaturas habían sido artífices del poder.

Sin duda, ante esta nueva forma de participación ciudadana son dos los rasgos característicos en la acción del *MoVimientto 5 stelle* que son ampliamente debatidos y definidos como contradictorios. En primer lugar, la asunción dominante de un rol de emprendedor político omnipresente por parte de Beppe Grillo; en segundo lugar, la construcción originaria del movimiento exclusivamente en la red para posteriormente ser transformado también en un movimiento *offline* para llevar a cabo la gestión aglutinadora de la protesta contra los partidos políticos o el gobierno con y desde la red.

Respecto al primer aspecto, se han trazado diferentes paralelismos con el también *leader* del movimiento antipolítica y cómico francés Coluche, que se presentó a las elecciones presidenciales francesas.<sup>73</sup> No sólo es reseñable su controvertida figura sino también la gestión unidireccional del blog, la jerarquía administrativa de la organización del movimiento por el propio Grillo y el seguimiento de las propuestas de cambio proyectadas desde la red en contraste con la clásica acción de los partidos. De este modo, el *M5s* ha ido conformando un movimiento horizontal y reticular, muy confiado y asentado en la red que puede facilitar la deliberación democrática, pero también puede obstaculizarla porque no se muestra totalmente alejado de la lógica carismática, jerárquica y autoritaria de los

<sup>73</sup> Biorcio, Roberto, Natale, Paolo, *Política a 5 stelle. Idee, storia e strategie del movimento di Grillo*, Roma, Feltrinelli, 2013, p. 16.

populismos tradicionales que confluyen asimismo en la personalidad del cómico genovés. Respecto al segundo aspecto, si bien se presenta como una alternativa radical a los partidos y sus prácticas (de ahí su consideración de movimiento antipolítica) paradójicamente para asegurar su permanencia en el escenario político ha debido reproducir, aunque sea bajo una atípica metamorfosis organizativa, una oferta política propia de representación de una red de activistas y simpatizantes distribuida en el territorio.

Por todo ello, la búsqueda de razones a la imprevisibilidad ascendente del *MoVimiento 5 stelle* liderado por Beppe Grillo ha sido paralelamente objeto de varias lecturas. De un lado, hay una opinión generalizada que constata como la posible participación ciudadana de los llamados, en forma despectiva *grillini* puede representar para muchos electorales sobre todo la mejor manera de expresar y potenciar el volumen del sentimiento de honda protesta contra las castas políticas y las medidas del gobierno tecnócrata de Monti altamente condicionadas a la confianza de los mercados y despreocupadas por alentar la confianza de los ciudadanos. Mientras que de otro lado, para los principales analistas políticos sería una variante del abstencionismo o de la antipolítica que es difícil de concretar porque este movimiento de participación ciudadana es un actor colectivo cuya capacidad de recoger iniciativas y aportar soluciones está siendo sometida a examen por parte de los ciudadanos y de los partidos políticos en diferentes frentes abiertos, por ejemplo, en la elección del presidente de la República o en las alianzas y desafíos políticos de gobierno Letta. Nuevamente, en este reto emergente Italia ha optado, a diferencia del caso español, por seguir un *modus operandi* propio para superar formas de democracias parcialmente representativas, por lo que el resultado no deja de ser incierto y confuso. Resta saber si el *M5s* podrá o sabrá defender un equilibrio entre protesta y propuesta, así como ahora entre lucha democrática y buen gobierno.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Recuperar la ciudadanía unida a una democracia que en efecto sea representativa implica *a priori* volver sobre lo que la ciudadanía supone no sólo como un mera pertenencia a la organización que es el Estado, sino que además como estatuto jurídico que concreta en su contenido,

de forma conjunta, los derechos y deberes de los ciudadanos. Entre ellos, como recuerda Habermas,<sup>74</sup> hay que incluir los derechos democráticos de los que los sujetos pueden valerse para, de forma reflexiva, cambiar su situación, posición o condición jurídica material, entre ellos los derechos de participación pública y, en concreto, los políticos. Especialmente si a determinados individuos se les niegan esos derechos, se limita su capacidad de asegurarse un trato igual y de influir sobre la toma de decisiones, cerrando así el círculo de la exclusión.

Los ejemplos español e italiano analizados muestran pese a sus singularidades una democracia deficiente, que no consigue incluir a la extranjeros que legalmente se exceptúan, ni a los ciudadanos que no se sienten representados por las decisiones de una clase política que parece ajena a ellos. Unas deficiencias que resultan más evidentes cuando se analiza en términos no sólo cuantitativos sino también cualitativos la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, especialmente el ascenso del abstencionismo por parte de quién tiene derecho a decidir y el silencio impuesto de quienes ven negado sin más el mismo derecho.

En España e Italia existen, como se ha señalado, interesantes puntos de conexión en el continuo aplazamiento de una necesaria revisión de la Constitución para el reconocimiento de derechos de participación política a los inmigrantes (especialmente en el caso del sufragio, pero no sólo) que no hace más que estancar el debate en la oportunidad o formas de la misma. De este modo, la exclusión se perpetúa de dos formas. Mientras en España la opción más factible y viable se destaca en acotar la extensión del criterio de reciprocidad por medio de acuerdos bilaterales construyendo un reconocimiento fragmentario del derecho, que ahonda en las desigualdades dentro del propio estatuto de extranjería, en Italia el laberinto jurídico que configura el tratamiento de la doble dimensión de reconocimiento y ejercicio de los derechos de participación política, pese a las numerosas tentativas de cambio desde el ámbito regional y local, ha mermado las posibilidades regenerativas que podría introducir la variable del derecho de voto. La dilatada discusión doctrinal y política converge en la irreversibilidad del binomio nacionalidad-ciudadanía que lleva al reconocimiento jurídico de la participación política de los inmigrantes a un punto de no retorno.

<sup>74</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez...*, cit., p. 626.

De ahí que por ahora entre las diferentes posibilidades de inclusión en España se perfila con fuerza la oportunidad de una interpretación constitucional ampliada, sin renunciar, a largo plazo a una posibilidad de modificación que la propia Constitución contempla. Mientras que en Italia, en cambio, la salida más plausible a corto y largo plazo aparenta ser la reforma de la ley que regula la nacionalidad, dejando intacta la Constitución.

Al mismo tiempo, el desencanto patente entre quienes pudiendo ejercer el derecho de participación política no encuentran la legitimidad que debería fundamentarlo, continúa alimentado los movimientos de participación ciudadana en cuya base subyace la necesidad de inclusión, pertenencia y representación. Como afirma Arias,<sup>75</sup> nuestra sociedad es, cada vez más, una sociedad de movimientos, entendiéndolos como otra forma de acción política y de presentación de demandas sustantivas y simbólicas. Su importancia es coherente con una sociedad globalizada donde la identidad es un punto decisivo de conflicto y donde los nuevos medios de comunicación crean las condiciones para una democratización y fragmentación del debate sobre las concepciones del bien. La democracia liberal refuerza esa canalización del conflicto político, y consagra al mismo tiempo la normalidad de los movimientos sociales.

Estos movimientos sociales son colectividades que operan con cierto grado de organización y continuidad fuera de los canales institucionales, con el propósito de desafiar o defender a la autoridad existente, ya sea institucional o culturalmente.<sup>76</sup> Al igual que ocurre en España e Italia, su paulatina globalización supone una cierta confirmación de su importancia dentro de un orden simbólico pero también político. Sin duda este tipo de movimientos nacen marcados por una vocación rupturista, que puede aunar la voluntad de cambio tanto en esa parte de la ciudadanía que formalmente lo es, como en esa otra que sintiéndose excluida reclama un espacio de acción. En la actualidad ese tipo de movilización colectiva es un medio habitual de expresión de demandas tanto sustantivas como simbólicas. Los movimientos sociales no son ya irrupciones desestabiliza-

<sup>75</sup> Arias, Manuel, "La globalización de los movimientos sociales y el orden liberal. Acción política, resistencia cívica, democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 124, 2008, pp. 11-44.

<sup>76</sup> Snow, David *et al.* (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford, Blackwell, 2004, p. 11.

doras en el orden democrático, sino un elemento imprescindible en una “sociedad-movimiento”.<sup>77</sup>

Como en el caso del reclamo de derechos de participación para los extranjeros extracomunitarios, estos movimientos sociales de protesta no son más que la evidencia de la necesidad de reformular el sistema actual en la secuencia que va de lo social a lo político (y con ello a lo jurídico) para regular una realidad que no puede ser ajena a aquellos que son elegidos como representantes. De hecho, los dos exponentes importantes de dichos movimientos de participación ciudadana tanto en España como Italia comparten el mismo curso de acción que nace del desencanto del actual sistema democrático. Así, el Movimiento 15-M nació y continúa vigente en España amparado por el reclamo de una reapropiación simbólica de la soberanía por parte de los ciudadanos. Desde una perspectiva semejante, se ha asistido a la primera reconversión en partido político de los movimientos de protesta que se ha desarrollado en Italia con el *MoVimento 5 stelle* tras el éxito de las pasadas elecciones generales en las que logró “ocupar” las instituciones democráticas italianas. Mientras el movimiento 15-M está estudiando las opciones de futuro para las próximas elecciones con ánimo de robustecer y garantizar la continuidad de este movimiento de participación ciudadana, el *MoVimento 5 stelle* está experimentando o en ocasiones improvisando su experiencia política entre obstáculos y contradicciones internas a la hora de plantear una legítima alternativa que regenere las actuales democracias parcialmente representativas.

La comparación del modelo español e italiano no deja lugar a dudas sobre la cuestión de fondo que se debate afecta al actual tipo de democracia y al que, en realidad, se quiere tener.<sup>78</sup> Una sociedad que sepa valorar y exigir a sus representantes que la máxima democrática es y debe ser la lucha por los derechos, empezando por garantizar una participación política sin exclusiones como único punto de llegada, aproximará las instituciones a la realidad, a las necesidades y a las prioridades sociales sin exclusiones. De hecho, permitirá que otras formas de representación no tengan cabida no sólo por llanamente obsoletas sino por abiertamente contrarias a los principios democráticos aprehendidos por los ciudadanos como un

<sup>77</sup> Meyer, David y Tarrow, Sidney, *The Social Movement Society: Contentious Politics and the New Century*, Boulder, Rowman and Littlefield, 1998.

<sup>78</sup> Subirats, Joan, “¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 46, 2012, pp. 155-180.



*continuum* en las relaciones entre Estado y ciudadanía. Y quedará superada toda concepción decimonónica del vínculo ciudadanía-nacionalidad que impedía reforzar la actual democracia representativa.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo, *Inmigración y democracia*, Madrid, Alianza, 2012.
- ALÁEZ, Benito, “Nacionalidad, ciudadanía y democracia en la configuración de la nación/pueblo”, *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 7, 2012.
- ARIAS, Manuel, “La globalización de los movimientos sociales y el orden liberal. Acción política, resistencia cívica, democracia”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 124, 2008.
- ASÍS, Rafael de, “La participación política de los inmigrantes: hacia una generalización de los derechos”, en RUIZ, Ramón *et al.*, *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Madrid, Dykinson, 2005
- ANSUÁTEGUI, Javier, “Las definiciones de Estado de derecho y los derechos fundamentales”, *Sistema*, núm. 158, 2000.
- BALIBAR, Étienne, “Los dilemas históricos de la democracia y su relevancia contemporánea”, *Enrahonar*, núm. 48, 2012.
- BETTINELLI, Ernesto, “Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e costituzione inclusiva”, *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Cuaderno núm. 15, 2005.
- BIORCIO, Roberto, NATALE, Paolo, *Politica a 5 stelle. Idee, storia e strategie del movimento di Grillo*, Roma, Feltrinelli, 2013.
- CASTLES, Stephen, “Globalización e inmigración”, en AUBARELL, Gemma y ZAPATA, Ricard (eds.), *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, 2004.
- CORSI, Cecilia, *Lo stato e lo straniero*, Padua, Cedam, 2001.
- , “Diritti fondamentali e cittadinanza”, *Convegno su Cittadinanza a Cittadinanze*, Roma, Atti, 1999.
- CROUCH, Colin, *Posdemocracia*, Buenos Aires, Taurus, 2004.
- CUNIBERTI, Marco, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padua, Cedam, 1997.
- D'ASCIA, Lorenzo, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*, Milán, Giuffrè Editore, 2009.

- D'ORAZIO, Giustino, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padua, CEDAM, 1992.
- , “Sobre la participación política de los inmigrantes”, en LUCAS, Javier de y SOLANES, Ángeles (coords.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Madrid, Dykinson, 2009.
- DONAIRE, Francisco Javier, “Derechos y libertades de los extranjeros”, en BOZA, Diego *et al.* (coords.), *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España*, Tirant lo Blanch, 2012.
- FERRAIOULO, Vincenzo, “Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri”, *Diritti fondamentali*, núm.1, 2012.
- FINOCCHI GHERSI, Renato, “Immigrati e diritto di voto nell’attività consultiva del Consiglio di Stato”, *Giornale di Diritto Amministrativo*, núm. 5, 2006.
- FROSINI, Tommaso Edoardo, “Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza”, en CONFORTI, Benedetto *et al.*, *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, Roma, Tesco Editore, 2009.
- GIUPPONI, Tommaso Francesco, “Il voto amministrativo agli stranieri: verso un diritto «condizionato»”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2004.
- , “Il voto agli extracomunitari: sí, no forse”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2004.
- GROSSO, Enrico, “Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europeee”, *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, núm. 2, 2000.
- , *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europe*, Turín, Giappichelli, 2001.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 2000.
- , *Tiempo de transiciones*, Madrid, Trotta, 2004.
- LUCAS, Javier de, *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, 2003.
- , “Algunos riesgos de las propuestas de «ciudadanización» de los inmigrantes”, en SOLANES, Ángeles, (ed.), *Derechos humanos, migraciones y diversidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- , “Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración”, en varios autores, *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Bilbao, Eurobask, 2012.

- y AÑÓN, María José, “Sobre resistencia, ciudadanía y democracia”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 32, 2012.
- LUCIANI, Mario, “Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana”, *Rivista Critica del Diritto Privato*, núm. 4, 1992.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- MELICA, Luigi, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturali*, Turín, Giappichelli, 1996.
- MEYER, David y TARROW, Sidney, *The Social Movement Society: Contentious Politics and the New Century*, Boulder, Rowman and Littlefield, 1998.
- MEZZADRA, Sandro, *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2005.
- MONEDERO, Juan Carlos, *Dormíamos y despertamos. EL 15 M y la reinención de la democracia*, Madrid, Nueva Utopía, 2012.
- PIRAINO, Antonio, “Appunto sulla condizione giuridica degli stranieri nell’ordinamento italiano”, *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*, 1984.
- PRESNO, Miguel Ángel, “Democracia ciudadana y ciudadanía democrática”, *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 7, 2012.
- , “¿Nos representan o no?”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 46, 2012.
- RODANO, Ángela, “Il diritto di voto agli immigrati: quali possibilità di intervento per le autonomie territoriali?”, *IX Convegno internazionale della Società Italiana di Studi Elettorali*, Región Toscana, Florencia, 14-15 de diciembre de 2006.
- SANTOLAYA, Pablo y REVENGA, Miguel, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- y DÍAZ CREGO, María, *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de derecho comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 183, 2008.
- SCARSELLI, Guido, “Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri”, *Diritto immigrazione cittadinanza*, 2003, núm. 3.
- , “Quale fonte per il diritto di voto agli stranieri?”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2004.
- SNOW, David *et al.* (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford, Blackwell, 2004.

- SOLANES, Ángeles, *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*, Madrid, Dykinson, 2001.
- , “La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate”, *Derechos y Libertades*, núm. 18, 2008.
- , “Inmigración y responsabilidad municipal”, *Documentación Social*, núm. 158, 2010.
- y CARDONA, María Belén, *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- SUBIRATS, Joan, “¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 46, 2012.
- TAIBO, Carlos, *Nada será como antes. Sobre el movimiento 15-M*, Madrid, Catarata, 2011.
- , *¡Espabilemos! Argumentos desde el 15-M*, Madrid, Catarata, 2012.
- ZINCONE, Giovanna, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- y ARDOVINO, Simona, “I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo”, *Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2005.