

# MULTICULTURALISMO Y DERECHOS POLÍTICOS EN EUROPA

ALFREDO ALLUÉ BUIZA

*Director del Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. Multiculturalismo y relativismo. II. Heterogeneidad en Europa y derechos políticos: *1. La limitación del derecho a crear partidos políticos, su conexión con el derecho de participación. 2. Tipología en Europa en relación al ejercicio del derecho de sufragio. 3. Los derechos de asociación, reunión y sindicación: una jurisprudencia constitucional en España un tanto activista.*

## MULTICULTURALISMO Y RELATIVISMO

Lo primero que deberíamos preguntarnos a la hora de abordar una reflexión sobre la ampliación de los derechos políticos más allá del criterio tradicional de la nacionalidad en Europa y en nuestro País, es si Occidente representa un valor absoluto o conviene partir de una relativización del concepto. A mi entender, la civilización occidental es desde una perspectiva ético-política, la única que ha logrado construir un sistema que, al menos, tutela las libertades de sus ciudadanos y configura unas instituciones políticas sobre la idea del límite del poder político.

Es verdad, como ha afirmado SARTORI<sup>1</sup>, que la democracia es un sistema lleno de inconvenientes y que con frecuencia no funciona bien, pero es preferible vivir en una democracia de corte liberal que en cualquier otro sistema político, generalmente empobrecedores y, lo que es peor, esencialmente criminales, como el periplo político del siglo XX (o mejor dicho del «siglo corto» que abarca desde 1917 hasta la caída del Muro de Berlín) nos ha demostrado.

---

<sup>1</sup> Entrevista, *El Mundo*, 3 de octubre de 2008, p. 8.

No obstante, esta opinión hoy en día no es la que prevalece, siendo cuestionada por sectores sociales e intelectuales, que van más allá de la tradicional «izquierda exquisita», y que son lo suficientemente amplios para que generen un consenso en nuestra sociedad democrática a favor de un entendimiento relativista del principio democrático.

La creación de la democracia, propia de Occidente, se ha exportado mucho más allá de nuestros límites geográficos, imponiéndose en otras partes del mundo y tipificándose en forma de declaraciones, convenciones o cartas con una vocación igualmente universal. Pero lo que es paradójico es que, frente a este hecho, existe un pensamiento, como decimos, que está en camino de ser dominante, de que las creaciones de Occidente no poseen ninguna de ellas un valor universal, ya que la universalidad de estas instituciones sería una mera ilusión, pues en realidad se limitan a ser una particularidad más entre las demás, con una dignidad igual a las demás, sin ningún valor intrínseco superior o mejor que las demás<sup>2</sup>. Es decir, no existe mucho pudor a la hora de afirmar, como ha hecho el cineasta Alfonso CUARÓN, la equiparación en su peligrosidad de dos fundamentalismos, el islámico y el democrático, encontrando en la democracia simplemente una mera cualificación estética, al considerarlo simplemente más «chic».

Henri LEVÍ, en su viaje equinoccial realizado hace dos años por Norteamérica, en su afán por buscar las raíces del antiamericanismo francés, tan bien retratadas en su día por Jean François REVEL en su obra «la obsesión antiamericana», llega a la conclusión de que no hay una fortaleza conceptual en reconocer que el liberalismo ha sido una conquista incuestionable por su esencialidad. Asistimos, pues, según el filósofo francés, a un neototalitarismo que hunde sus raíces en el antiliberalismo, el nacionalismo exacerbado, el jacobinismo, el antiamericanismo y, lo que es peor, en un renovado antisemitismo<sup>3</sup>.

¿Se ha perdido, pues, la confianza en occidente y sus valores? Antes, como consideraba HUNTINGTON<sup>4</sup>, la rebelión contra occidente se legitimaba afirmando la superioridad y universalidad de los valores occidentales. Incluso en la rebelión de 1968 en Francia existió una reivindicación de la profundización de la democracia más allá del tradicional circuito representativo existente en Francia, que coexistió con la ideología totalitaria que dirigió aquel movimiento. Sin embargo en la actualidad muchas veces la oposición a las carencias de la democracia se manifiesta y se legitima afirmando la superioridad de los valores no occidentales ya que «a medida de que el poder occidental declina, la capacidad de occidente para imponer en otras civilizaciones los conceptos occidentales de derechos humanos, liberalismo y democracia, también declina».

---

<sup>2</sup> Marcelo PERA y Joseph RATZINGER: *Sin raíces, Europa, relativismo, Cristianismo, Islam*. Ed. Península. Barcelona, 2006, p. 12.

<sup>3</sup> Entrevista, *El Mundo*, 6 de octubre de 2006, pp. 8 y 9, el filósofo francés hace suya la tesis de Venn Couze.

<sup>4</sup> Samuel P. HUNTINGTON: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ed. Paidós. Barcelona 2001, pp. 109 y 110.

Asistimos, pues, a un proceso de «indigenización», cuya expresión más clara, y terriblemente preocupante, es la reislamización de las sociedades musulmanas. De este modo, la promoción del estilo de vida occidental como modelo superior ya no es legitimado, según los términos de las grandes narrativas de la Ilustración, ya que, como expresa Zygmunt BAUMAN<sup>5</sup>, desde las tradicionales posiciones antiamericanistas, el final de la guerra fría ha liberado al capitalismo de responder al sufrimiento, pues Occidente está maniatado por un nuevo poder disciplinario que vende un nuevo orden mundial en nombre de la eficiencia, la flexibilidad y la creación de mercados, poder regulado a través de los autoerigidos (*sic*) líderes norteamericanos.

El llamado proceso de «indigenización» al que hemos hecho referencia y que justifica, aunque no estemos de acuerdo, con autoridad BAUMAN, encuentra su acomodo en las corrientes multiculturalistas que significan esencialmente, como afirma SARTORI, «un abandono pasivo a la heterogeneidad»; y se manifiesta en diversas corrientes ideológicas a las que se debe igual reconocimiento o incluso mayor, al ser incluso consideradas los nuevos fenómenos ideológicos como la expresión del sujeto revolucionario y transformador de la modernidad del siglo XXI. En definitiva, el viejo discurso de los antisistema nuevamente agrupados tras los primeros años de desconcierto tras la caída del muro de Berlín. Esencialmente, el reconocimiento amable del fundamentalismo islámico y de los nacionalismos identitarios; ideologías cargadas de fines y métodos liberticidas y que nos lleva, querámoslo o no, a una necesaria reformulación del grado de elasticidad de la democracia en la admisión o reconocimiento de estas ideologías desde el valor del pluralismo.

Frente a esta especie de masoquismo con tintes suicidas, que se produce en Europa en un alto grado, la opción que debería prevalecer es la de buscar soluciones en el marco del entendimiento de la diversidad, pero de una manera contenida que, como afirma SARTORI, *clausure* o aparte a los otros (los liberticidas) fuera de nosotros; es decir, aceptar también el principio de la alteridad como complemento de la igualdad y del propio valor del pluralismo.

Pero, ¿qué significa el nosotros? ¿Cuál es el significado de la negación del «igual reconocimiento»? Es la imposibilidad de relacionar en pie de igualdad («si todo vale nada vale») valores culturales de una mayoría cultural, la nuestra, frente a una minoría cultural por muy amplia que ésta sea y que se incardina esencialmente entre las inmigrantes más allá de los métodos de relación, sea la asimilación a través de contratos de integración, la inserción multiculturalista o la integración entendiendo a la par mestizaje y respeto a las leyes de los países de acogida. Como afirma Magdi CRISTIANO ALLAM<sup>6</sup>, el relativismo ha producido lo *políticamente correcto*, esa actitud que por nada del mundo quiere crear tensiones con los otros, que prefiere la autocensura para prevenir reacciones negativas por parte de los otros. En el plano social, el relativismo (en el plano cognitivo, cultural, religioso y ético) ha producido el multiculturalismo, un modelo de convivencia social que se imagina que es suficiente regalar la libertad y los derechos a todos para que esta libertad y estos derechos se

<sup>5</sup> Zygmunt BAUMAN: *Europa, una aventura inacabada*. Ed. Losada. Madrid, 2006, pp. 42 y 43.

<sup>6</sup> Entrevista, *El Mundo*, 29 de marzo de 2008, p. 8.

conviertan automáticamente en patrimonio de la colectividad. Sin embargo, el resultado ha sido el opuesto».

Añádase la dificultad en este sentido que genera los instrumentos paradigmáticos de la globalización, ya que «gracias a Internet y a los vuelos baratos, los inmigrantes y sus hijos ya no tienen que comprometerse de una vez por todas, y para siempre, con sus nuevos países de adopción. Pueden disponer de múltiples pasaportes y pasarse meses y meses empapándose a fondo del ambiente político de Peshawar, Queta o Argel en lugar de Bradford, Leeds o Clichí-sous Bois» en palabras del profesor de Harvard, IGNATIEV.

El «nosotros», como dice AZURMENDI<sup>7</sup>, significa una única cultura democrática, que si bien es una cultura en transformación permanente, con sus propios valores para el pluralismo y la tolerancia, no hace aceptables valores (o desvalores mejor dicho) que han sido esencialmente nuestros como el etnicismo, el racismo o el fascismo; por lo que lógicamente no puede hacer aceptables muchos valores de las demás culturas del mundo, ya que preexiste una sociedad con determinados valores, sociedad que únicamente puede recibir a otras gentes en la medida que contribuyan a mejorarla. Y esos valores están ínsitos en el carácter laico (que no laicista<sup>8</sup>) de la concepción occidental de los derechos, que es el origen de la tradición liberal.

Bien es verdad que en Occidente muchas veces no nos ponemos de acuerdo en estos valores; existe, como ha considerado GLUKSMANN, una confrontación de «Occidente contra Occidente». Pues una cosa son los desacuerdos y otra seguir creyendo que la tierra es plana y seguir rebuscando entre las ruinas y tratando de extraer algún sentido de ellas, como bien apunta Martín AMIS al referirse al influyente SARAMAGO<sup>9</sup>. No cabe, por lo tanto, volviendo a AMIS, la aprobación de la poligamia, ni los crímenes de honor, ni la ablación de clítoris, por lo que ninguno de nosotros cree en el multiculturalismo y si alguno dice que sí es mentira. A juicio del autor «si uno dice que unas sociedades son más atrasadas que otras, muchos se asustan, pero es así. Las evidencias de mi mente y de mis sentidos me dice que es así». Qué gran hipocresía es tener una visión amable de estos problemas y escandalizarse, por ejemplo, como ha sucedido en Francia, por que se exija una prueba de ADN para facilitar con las garantías suficientes la reagrupación de los familiares de los inmigrantes. La concepción multiculturalista sin duda es un fraude pues va más allá de una simple indicación de coexistencia de varias referencias culturales en un único país, significando el igual reconocimiento valorativo<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Mikel AZURMENDI: *Estampas de El Ejido*. Ed. Taurus. Madrid, 2001, pp. 352 y 353.

<sup>8</sup> Laicismo es esa nueva corriente pergeñada de anticlericalismo decimonónico que impide una conferencia de RATZINGER en la Universidad de la Sapiencia de Roma por parte de centenares de estudiantes y profesores, sin duda cultos y «bienpensantes». El catolicismo por ejemplo, admite sin reservas la conversión en cualquier dirección mientras que la conversión al catolicismo de los musulmanes conlleva indefectiblemente a la Fatua como ha ocurrido en el caso de Magdi ALLAH. Hoy el catolicismo se cuida muy mucho de hacer proselitismo en los países de mayoría islámica.

<sup>9</sup> Entrevista a Martín AMIS en *El Cultural*, 7 de febrero de 2008, pp. 10 y 11.

<sup>10</sup> El Comité de las Regiones de la Unión Europea, paradigma de la corrección política, se queda en un rechazo del multiculturalismo sin entrar en el problema del igual reconocimiento, pues el debate

En el caso de Europa existe una prefiguración, en esa especie de «suicidio europeo» tan bien definido por Pascal BRUCKNER, por el cual pensamos «que el mundo entero nos odia y nos lo merecemos» y que es una convicción en la mayoría de nosotros, de asociar el islamismo a la pobreza supuestamente generada por nosotros, y no es verdad, basta con leer a William DARLYMPLE, nada sospechoso de concomitanancias con los neoconservadores americanos, para ver que existe mucha más relación de las doctrinas del «Emirato Universal» con las clases acomodadas de las sociedades musulmanas<sup>11</sup>.

Ante esta situación tan poco alentadora, ¿cabe alguna fórmula de respuesta? Pienso que se hace necesario recuperar el principio de democracia militante o democracia resistente y huir de la democracia meramente procedimentalista que solo se preocupa de configurar las reglas de juego. Recuperar instrumentos jurídico positivos hibernados que deben ser puestos en funcionamiento en toda su potencialidad como pueden ser los llamados «segundos párrafos» del Convenio Europeo de Derechos Humanos («necesidades de la democracia»), el artículo 16 del Convenio relativo a las limitaciones de derechos a los extranjeros, o el artículo 3 del Protocolo Adicional Primero del Convenio que permite un trato discriminatorio a los extranjeros en materia de sufragio, o el propio artículo 17 (cláusula del abuso del derecho), tradicionalmente denostados por la doctrina y que, por cierto, similar al artículo 17 se ha establecido una cláusula en la Carta Europea de Derechos. Además de innovaciones legislativas, como pueden ser la ley española de Partidos Políticos de 2002 o el Reglamento de la Unión Europea de control de la financiación de los partidos políticos a escala europea que determinan un control material o de fines más allá del control penal de las actividades delictivas.

---

no se sitúa en una mera descripción cuantitativa de compartimentos culturales estancos en las sociedades democráticas. El CdR apuesta, y sigue sin resolver nada por el concepto de «interculturalidad» que «posee una connotación que da a entender la interacción dinámica e intercambio cooperativo de culturas debido a los movimientos migratorios, ya sea esta migración reciente o haya tenido lugar hace siglos». Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «educación Intercultural». CdR 194/96 fin. DOCE C215 de 16/07/1997, p. 21. No obstante sea el término semánticamente apropiado o no en el seno de las Instituciones Comunitarias hay una posición ciertamente complaciente a un entendimiento amplio del multiculturalismo. Así, por poner algún ejemplo, en 1999 ante la pregunta del eurodiputado Verde Bart Staes en relación a la porción de las enseñanzas multiculturales la Comisión se jactó de poseer una larga tradición de apoyo a iniciativas a fomentar la multiculturalidad, ya que la educación intercultural prepara a futuras generaciones para la convivencia en una sociedad democrática y plural. O más recientemente, la Decisión 1983/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del Diálogo Intercultural, instituido en el actual 2008, apuesta por el diálogo intercultural y el diálogo entre los ciudadanos a fin de fortalecer el respeto de la diversidad, la compleja realidad de nuestras sociedades y la coexistencia de las distintas identidades culturales y creencias. Además, continúa la Decisión, «es importante destacar la contribución de las diferentes culturas al patrimonio cultural y modo de vida de los Estados miembros de la Unión Europea y reconocer que el diálogo cultural e intercultural resulta fundamental para aprender a vivir juntos en armonía». DOCE L412 de 30/12/2006, p. 44.

<sup>11</sup> Willam DARLYMPLE: «En el corazón de las Madrasas». *Revista de Occidente*. N° 298. Marzo de 2006.

Sin embargo una «democracia que plante cara» a los enemigos de la libertad parece no estar en la mente ni en la actuación de muchos operadores políticos. Por poner un ejemplo de apaciguamiento, la ex ministra del gobierno PRODI, Giovanna MELANDRI, dentro del debate sobre la «Alianza de Civilizaciones» y su metodología la cual consiste en insuflar cantidades ingentes de recursos de grandes empresas y fundaciones a centenares de asociaciones y ONGs para que trabajen en pos de un consenso sobre esta estrategia a fin de «luchar contra los estereotipos», se expresa de la siguiente manera: «las nuevas generaciones llevan en su fisonomía la capacidad y la sencillez para ser protagonistas de un mundo plural. Son los jóvenes los que con absoluta naturalidad consiguen que el legítimo arraigo a su identidad se transforme en presupuesto e instrumento para un diálogo con otras identidades, dentro de una cotidianidad capaz de acercar las culturas sin homologarlas»<sup>12</sup>. Frente a esta opinión, por el contrario, me resulta alentadora la expresada por la perseguida diputada holandesa de origen somalí Ayaan HIRSI ALI cuando dice: «fuimos capaces de decir a los comunistas que las enseñanzas de Marx eran perversas y que el paraíso que prometió era realmente el infierno una vez puesto en práctica. Lo que debemos hacer ahora los ciudadanos, no los gobiernos, es convencer al mayor número posible de musulmanes de que el paraíso de Mahoma no existe ni se hará nunca realidad»<sup>13</sup>.

## HETEROGENEIDAD EN EUROPA Y DERECHOS POLÍTICOS

### 1. La limitación del derecho a crear partidos políticos, su conexión con el derecho de participación

¿Cómo afecta esta nueva heterogeneidad en Europa al ejercicio de los derechos políticos, esencialmente el derecho del sufragio y los derechos de reunión, asociación y manifestación de los extranjeros? En lo que concierne al pluralismo político y al derecho de asociación y, en concreto, al derecho de crear partidos políticos son significativas las sentencias de 2001 y 2003, comentadas ya en anteriores trabajos, sobre la ilegalización del partido de la Prosperidad por la pretensión de esta formación política de imponer en Turquía el velo islámico, la sharia y reconocer como

<sup>12</sup> Giovanna MELANDRI: «Un modelo para definir el mañana», en *El Mundo*, 13 de enero de 2008, p. 20.

<sup>13</sup> Entrevista, en *El Mundo*, 17 de marzo de 2006, p. 30. Reveladora, desde la idea de resistencia, es la reflexión que hace en su magnífica obra Paloma GARCÍA PICAZO (*La idea de Europa: historia, cultura y política*. Ed. Tecnos. Madrid 2008, p. 43), cuando afirma que si Europa no hubiera sido un «campo de batalla» hubiera sido aún peor, «Europa, desde el atlántico hasta más allá de los Urales hubiera sido, de forma definitiva y bajo diversos regímenes ideológicos, un gigantesco espacio ocupado por campos de concentración, campos de exterminio, centros de reeducación, sanatorios psiquiátricos, juicios autoinculpatorios y autocríticos, clínicas eugenésicas y eutanásicas, congresos y concentraciones del partido único, arte total, propaganda, desfiles, militarismo a ultranza, policía política, adiestramiento infantil y juvenil, delación institucionalizada, eliminación sistemática de todo oponente, disidente o diferente».

método la guerra santa, donde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció, finalmente por unanimidad, que dicha ilegalización no era contraria al artículo 11 del Convenio (derecho de asociación).

Esta hermenéutica, que no parece suponer un giro jurisprudencial consolidado, sin embargo, permite en el marco del Convenio, impedir la formación y reproducción de partidos islamistas en las democracias donde el pluralismo está consolidado como valor central del sistema, por el grado de amenaza que estas formaciones conllevan para el sistema democrático.

Sin embargo, esto no es esencialmente problemático en los Estados democráticos no musulmanes de Europa, pues a los extranjeros les está negado el derecho de sufragio para configurar parlamentos y, por ende, gobiernos que sean expresión de la soberanía. Pero puede ser problemático si se reconoce el derecho de voto en las elecciones municipales, por lo que llegado el caso habrá que entender que se podrán conformar formaciones políticas que sean instrumentos de mediación privilegiados en los procesos electorales, como es obvio en el llamado «Estado de los Partidos». Y aquí se plantea el primer problema cual es la contradicción en reconocer el derecho de voto, aunque sea «sólo» a nivel local y negar la capacidad de poder crear partidos políticos específicos que den cabida a esos entornos culturales de los extranjeros residentes, más allá de los nacionales comunitarios. Así, en España, dentro del debate y las posibles innovaciones legislativas en la materia que se prevén en esta legislatura, la Ley de Partidos de 2002 reserva a los españoles el derecho a la creación de partidos y sólo a los extranjeros el derecho a la libre afiliación de partidos políticos constituidos, como digo por españoles, ratificada esta tesis por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 48/2003 sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

Desde mi punto de vista parece que no hay excesivo interés en resolver esta contradicción siendo indefectible, desde la perspectiva del derecho de participación ligar derecho de sufragio con la libertad de conformar partidos políticos a los extranjeros residentes; luego el problema reside en el origen, en la concesión del derecho de voto, aunque sea a nivel municipal.

Además, entre los defensores de este derecho, parece que hay una especie de acomplejamiento entre el reconocimiento de la extensión de derechos y el mantenimiento del principio de la nacionalidad para configurar instituciones representativas. Bien es verdad que puede ser irreprochable el argumento en pos de la «ciudadanía activa» a fin de perfeccionar el principio de la representación y no dejar fuera del ámbito de decisión a importantes franjas sociales compuestas por emigrantes que están permanente afectadas por las políticas municipales, por lo que puede ser entendible que se rompa el nexo entre ciudadanía y nacionalidad para configurar instituciones representativas locales, a fin de evitar la devaluación de sus instituciones. Pero si se admite esta construcción jurídica no entiendo que se tenga que restringir la participación de los emigrantes residentes y regularizados en otros procesos electorales sea del nivel que sean.

Difícilmente puede ser convincente la tesis de que en el ámbito municipal no está en juego conformar instituciones que tienen potestades atribuidas directamente

por la Constitución (y por los Estatutos de Autonomía) ligadas también directamente a la titularidad del pueblo español de su soberanía. Esta posición la mantuvo nuestro Tribunal Constitucional en la Resolución 1/1992, relativa a la adecuación del artículo 13.2 de la Constitución Española al Tratado de Maastricht, artículo pensado en su día, como el artículo 42, para un país como el nuestro con una importante tasa de emigración. No puedo estar de acuerdo con esta tesis pues creo que las elecciones municipales conforman instituciones vinculadas a la soberanía (que no soberanas) como las demás, ya que nuestra Constitución determina un «Estado de tres términos», donde lo local es uno de ellos, donde los alcaldes tienen una fortísima capacidad de dirección política, más allá de la imposibilidad de las corporaciones locales de innovar el procedimiento legislativo, la traslación al ámbito local del modelo de parlamentarismo racionalizado o la determinación de una mayor o menor eficacia de los derechos fundamentales a través de la innovación reglamentaria, donde dudosamente opera el principio de reserva legal. De esta manera se entiende que en el caso de Francia, se impida a los ciudadanos comunitarios residentes en este país ser alcaldes o ser miembros de Gobiernos municipales, estando ciertamente restringidas las consecuencias del derecho al sufragio pasivo reconocido por el Ordenamiento originario comunitario. O las limitaciones del voto cuando la población no nacional supera el 20% del censo local, exigiéndose un mayor tiempo de residencia para ejercer el derecho de voto, como así se establece en la Directiva Comunitaria de 1994.

Desde este punto de vista ampliar el derecho al voto en las elecciones municipales abre necesariamente una «caja de pandora» que hace difícilmente resistible, por congruencia doctrinal, la limitación de dicho derecho en otros procesos electorales o derechos conexos como el derecho a configurar formaciones políticas.

## 2. Tipología en Europa en relación al ejercicio del derecho de sufragio

Frente al referido acomplejamiento doctrinal caben soluciones imaginativas, radicales o alternativas, las cuales, distanciándome ideológicamente de ellas, sin embargo son congruentes, como puede ser hacer nacionales a los extranjeros para que tengan plenitud de derechos políticos, sobre todo, desde esta perspectiva doctrinal, en un sistema constitucional como el nuestro donde el tratamiento de la nacionalidad está prácticamente desconstitucionalizado, pues no dice el artículo 11 de la Constitución que es ser «Español», remitiéndose a la Ley, y con una ausencia de distinción entre los españoles de origen y los españoles por naturalización a fin de reconocer un derecho a los emigrantes que debe de ser atendido pues el derecho al sufragio es el más poderoso factor de integración<sup>14</sup>.

Desde la perspectiva del derecho comparado ¿cómo se encuentra en el ámbito europeo la extensión del derecho de sufragio? Haciendo un resumen del excelente

---

<sup>14</sup> Esta es la sólida tesis mantenida por Pablo SANTOLAYA que junto con Miguel REVENGA SÁNCHEZ firman el libro titulado *Nacionalidad y extranjería y derecho de sufragio*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007.

trabajo de campo realizado por el Profesor SANTOLAYA<sup>15</sup>, podemos establecer, resumidamente, la siguiente tipología:

1. Un primer grupo lo forman los países que permiten el derecho de sufragio en todos los procesos electorales, como es el caso de Gran Bretaña que otorga, por medio de la «Representation of the People Act» del año 2000 el derecho de sufragio a las elecciones parlamentarias a los ciudadanos de la Commonwealth además de este derecho en las elecciones locales a los ciudadanos comunitarios, o el caso de Irlanda que permite a los ciudadanos británicos residentes votar en las elecciones parlamentarias aunque no en las presidenciales.

2. Un segundo grupo lo forman los países que autorizan el derecho del sufragio activo y/o pasivo a los extranjeros exclusivamente en las elecciones locales como es el caso de Bélgica (con el requisito de cinco años de residencia y declaración o contrato de lealtad y respeto al ordenamiento constitucional) o Dinamarca que reconoció en 1977 este derecho a los nacionales nórdicos con tres años de residencia, ampliándolo en lo que concierne al sufragio pasivo en 1999 a los noruegos y nacionales islandeses. Igualmente caben en este grupo Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría (que reconoce constitucionalmente el derecho al sufragio pasivo a los emigrantes con residencia consolidada) Lituania y Luxemburgo (donde por una ley de 2003 se aplica por la elevada tasa de emigrantes el criterio restrictivo del 20%), Países Bajos y Suecia.

3. Un tercer grupo exige reciprocidad en el ámbito municipal, como es el caso de España, Portugal y Chequia, los dos primeros con reconocimiento constitucional y el último por ley, con la diferencia de que en Portugal se ha hecho efectivo por la Ley de 2001, exigiéndose ser de lengua portuguesa y tener dos años de residencia y cuatro años para el ejercicio del sufragio pasivo. En Chequia no se reconoce el sufragio pasivo y la reciprocidad debe venir establecida por Tratado Internacional. En España solo existe con Noruega un acuerdo internacional pero no en forma de Tratado sino a través de un mero canje de notas.

4. Finalmente, un cuarto grupo de países reservan a los nacionales el derecho al sufragio para todo tipo de elecciones (a excepción, lógicamente de las elecciones municipales por aplicación de la directiva de 2004 para los ciudadanos comunitarios). Alemania constituye un paradigma al identificarse constitucionalmente y a través de una sólida interpretación constitucional el pueblo alemán y el ejercicio de la soberanía. Del mismo modo, Francia, hubo de reformar su Constitución (artículo 88.3) a fin de poder permitir la extensión del sufragio en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión europea, con las salvedades que hemos apuntado anteriormente además de no poder participar los elegidos en la designación de electores senatoriales ni de senadores, pues las elecciones municipales tienen una incidencia en la composición del Senado francés. Italia sin embargo, tiene alguna excepción de corte estatutario (Regiones de Toscana y Emilia Romagna) que la Corte Constitucio-

---

<sup>15</sup> Pablo SANTOLAYA MACHETTI y María DÍAZ CREGO: *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de derecho comparado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2008.

nal Italiana ha considerado que no son regulaciones inconstitucionales al entender que solo tiene la extensión de estos derechos un carácter programático.

En el ámbito de la Unión Europea se ha debatido con regularidad los problemas y distorsiones que estos sistemas a veces plantean. Multitud de preguntas escritas se han hecho desde el Parlamento Europeo a la Comisión, especialmente en relación con las elecciones municipales y europeas que permiten la expansión del sufragio activo y pasivo a las ciudadanos comunitarios<sup>16</sup>.

### **3. Los derechos de asociación, reunión y sindicación: una jurisprudencia constitucional en España un tanto activista**

España ha aplicado hasta la fecha un criterio expansivo del disfrute del ejercicio de los derechos colectivos por los extranjeros que podríamos calificar a priori de razonable, no habiendo sido de aplicación las restricciones al Convenio Europeo de Derechos Humanos que permite su artículo 16<sup>17</sup>, que no es un precepto inútil, sino una norma específica de derogación parcial del régimen de determinados derechos que opera con mucha más fuerza que las excepciones contenidas en los «segundos párrafos» del Convenio.

Pues bien, la no aplicación de esta excepción, nos hace considerar, de acuerdo con Rubio LLORENTE en su voto particular a la Sentencia del Tribunal Constitucional 115/1987, que «España se encuentra sin duda entre aquellos países que más lejos

---

<sup>16</sup> Así los problemas planteados por la legislación francesa en relación a su adaptación a la Directiva 94/80 CE que obligaba a la presentación de una declaración de pleno disfrute de sus derechos electorales en el país de origen por parte del ciudadano comunitario residente en Francia o que se indique en las papeletas la nacionalidad de los candidatos lo que podía suponer un incumplimiento del art. 12 CE (Pregunta escrita de Sergio Sousa Pinto a la Comisión. DOCE C151 de 22/05/2001, pp. 48 y 49). Del mismo modo los problemas de los ciudadanos británicos residentes en Austria, los cuales por llevar largo tiempo en este último país no podían votar en las elecciones nacionales británicas que establece tal prohibición si se lleva residiendo fuera del país más de 15 años, mientras que en Austria no podían votar en las elecciones nacionales, sino solamente en las europeas y municipales que es lo que está garantizado en el proceso de Integración Europea (pregunta escrita de Jean LAMBERT a la Comisión. DOCE C33 de 6/02/2004, pp. 104 y 105). Igualmente, en Bélgica, condenada en su día por el Tribunal de Justicia europeo en su sentencia de 9 de julio de 1998 por problemas de transposición de la Directiva 94/80, se planteaba el problema de los funcionarios del Consejo de Europa los cuales, por su status cuasi diplomático no era de aplicación los criterios de residencia, perdiendo además su derecho de voto en el país de origen al vivir fuera de su Estado (Pregunta oral formulada por Robert EVANS a la Comisión. Debates del Parlamento Europeo nº 4-524 de 15/09/98, pp. 79 y 80). También en Bélgica la diferente aplicación municipal del proceso electoral europeo que generó en su día discriminaciones realizadas sobre la base de un mero cálculo electoral, como era la exigencia en muchos de ellos de cumplimentar un formulario como condición necesaria para inscribirse en el censo electoral y poder emitir el voto, mientras que otros municipios solo existían reuniones de información (pregunta escrita de Mónica FRASSONI a la Comisión. DOCE C81, de 13/02/2001, pp. 191 y 192).

<sup>17</sup> «Ninguna de las disposiciones del presente Convenio –arts. 10, 11 y 14– podrá ser interpretada en el sentido de que prohíba a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros»

han llegado en la garantía constitucional de los derechos colectivos de los extranjeros».

Dos son las sentencias «piloto» que, distantes en el tiempo, han definido esta garantía constitucional de los derechos colectivos de los extranjeros. La primera de ellas, la referida 115/1987, de 7 de julio, sustanciaba un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Dicha resolución parte de considerar al sujeto compelido por la norma, como el extranjero regularizado, el cual disfruta de residencia, que está en situación legal, no siendo concebible ni para los recurrentes ni para el Tribunal Constitucional una extensión de los derechos políticos de carácter colectivo que disfrutaban los españoles a los irregulares, ni siquiera subliminalmente se plantea el problema.

Dicha sentencia declara inconstitucional por vulneración del artículo 21 de la Constitución el régimen establecido para ejercitar el derecho de reunión de extranjeros, que exigía una autorización previa gubernativa.

Igualmente, el Tribunal Constitucional entendía vulnerado el artículo 22.4 de la Constitución que garantiza la competencia judicial en la suspensión de asociaciones, al establecer la Ley la capacidad del Consejo de Ministros de suspender asociaciones de extranjeros en un plazo no superior a seis meses cuando atenten gravemente a la seguridad nacional, los intereses nacionales o el orden público, pues el artículo 22 no distingue entre españoles y extranjeros generando la Ley una discriminación conforme al artículo 14 de la Constitución.

Personalmente en este punto discrepo con la sentencia en tanto cabe en nuestra disposición constitucional modulaciones al derecho de asociación que permiten la suspensión administrativa y no judicial de asociaciones y a un escalón inferior al del Consejo de Ministros para asociaciones de nacionales, como puede ser la suspensión administrativa de federaciones deportivas por el Consejo Superior de Deportes o su autorización previa por dicho Órgano que atenta contra el derecho al pacto asociativo; sobre la cual nuestro Tribunal Constitucional no ha detectado (en alguna que otra Resolución relativa al caso) ningún reproche constitucional.

Además como afirman los Magistrados «nada sospechosos» de conservadurismo como RUBIO LLORENTE o TOMÁS Y VALIENTE, en aras de la seguridad nacional puede restringirse estos derechos incluso en situaciones claramente «apolíticas» (como puede ser la actualísima y restrictiva de derechos Ley Orgánica sobre seguridad en acontecimientos deportivos) donde la seguridad pública que es un concepto más restrictivo que el de «seguridad nacional» puede limitar el derecho de reunión). En un Estado democrático de derecho cabe imponer a los derechos colectivos recortes de desigual amplitud por determinadas circunstancias que lo hacen justificable y por qué no, atendiendo a la nacionalidad de los titulares ya que es el concepto de ciudadanía el elemento de definición del contenido y ejercicio de estos derechos, por lo que se puede permitir una configuración legal que pueda desembocar en una desigualdad de trato en su ejercicio de los extranjeros con respecto a los españoles. Además, la suspensión gubernativa no implica lógicamente que se cierre el trayecto en aras a que, posteriormente, la garantía jurisdiccional de la suspensión se haga efectiva.

No obstante la tesis mayoritaria del Tribunal Constitucional puede ser aceptable en la medida que solo hace referencia a los extranjeros que no se encuentran en España en una situación irregular.

Mayor preocupación nos suscita la reciente sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, pues se aborda por parte del Tribunal Constitucional el espinoso problema de los derechos políticos de los emigrantes que no están regularizados, al recurrirse por parte del Parlamento de Navarra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre de extranjería (que no fueron alterados en las sucesivas reformas que ha tenido esta ley).

La construcción jurisprudencial del Tribunal Constitucional gira en torno a un criterio expansivo y activista de la dignidad humana contenida en el artículo 10 de la Constitución (que curiosamente no se ha aplicado coetáneamente en otras sentencias, como la criticada Resolución referida a la inconstitucionalidad del tipo penal referido a la negación del genocidio) a fin de interpretar expansivamente la extensión de los derechos políticos a los emigrantes que no se encuentran en situación legal; ya que para el Tribunal el ejercicio del derecho de asociación no puede estar vinculado a la residencia. Igualmente el derecho de reunión o de sindicación, ya que la obtención del permiso de residencia no debe de ser la condición para el ejercicio de estos derechos, pues la Ley de Extranjería habla de negación y no establece, al menos modulaciones.

Para el Tribunal, como expresa en su fundamento jurídico cuarto, el incumplimiento de los requisitos de estancia o residencia en España por parte de los extranjeros, no permite al legislador privarles de los derechos que le corresponden constitucionalmente en su condición de persona, con independencia de su situación administrativa. El incumplimiento de aquellos requisitos legales impide a los extranjeros el ejercicio de determinados derechos o contenidos de los mismos que por su propia naturaleza son incompatibles con la situación de irregularidad, pero no por ello los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España están desposeídos de cualquier derecho mientras se hallan en dicha situación en España.

Desde mi punto de vista (a excepción del derecho de sindicación donde tengo mis reservas, pues puede ser un medio para salir de una situación de irregularidad –así lo expresa el Tribunal en el fundamento jurídico décimo–; aunque sin duda, como ha establecido la Jurisprudencia Constitucional el Sindicato goza de la categoría de «sujeto político», además de que también a los españoles que tienen determinadas relaciones de sujeción especial les está vedada la afiliación y práctica sindical<sup>18</sup>) en esta Sentencia hay una exagerada utilización como clave conceptual de la

---

<sup>18</sup> Sin embargo hay que entender que el derecho de sindicación está indefectiblemente conectado con el derecho de huelga. No deja de ser sugerente el razonamiento del Abogado del Estado el cual considera que, los extranjeros no autorizados para estar o residir en España no están autorizados tampoco para trabajar válidamente. Y ello porque constituiría un absurdo irreconciliable con el sentido común permitir que quien no está autorizado a trabajar pudiera ejercer el medio de presión sobre el empresario que le otorga el derecho fundamental a la huelga.

«dignidad humana», como fundamento del orden político y la paz social a los derechos políticos. Esta apelación a la dignidad no resulta consistente ni nada persuasiva, debiéndose vincularse a derechos ontológico existenciales. Otra cosa es que pueda ser más acertada la vinculación, como también se hace en la Sentencia, al derecho al reagrupamiento familiar o a la educación.

Para el Tribunal, en su fundamento jurídico sexto, el derecho de reunión consagrado constitucionalmente en el artículo 21, es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones. En lo que se refiere al derecho de asociación (fundamento jurídico séptimo) éste protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario de comunicación pública en una sociedad democrática.

Otra perplejidad que nos suscita la Sentencia es que no declara expulsados del ordenamiento jurídico los preceptos declarados inconstitucionales porque, como hemos dicho, la ley no los modula sino los restringe (difícilmente hubiera sido aceptable la tesis de la modulación como mal menor pues chocaría con la jurisprudencia anteriormente citada). El Tribunal Constitucional huye de ser un «legislador negativo» y plantea una especie de «nulidad diferida» (que ya había hecho alguna vez, como en el caso de la inconstitucionalidad de la Ley sobre el «Parque Natural de las Marismas de Santoña») para evitar un vacío legal ya que la consecuencia podría ser la denegación de los derechos a los extranjeros sea cual fuere su situación, apelando al legislador a que establezca en un plazo razonable las condiciones del derecho de reunión asociación y sindicación por parte de los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización del permiso de residencia en España.

Esta atípica cuestión de la nulidad diferida puede entenderse, al cotejo de la fecha de la Resolución, con una legislatura a punto de concluir y donde cualquier Proyecto de Ley hubiera caducado. Pero también parece indicar una especie de acuerdo tácito entre el Alto Tribunal y los operadores políticos, difiriendo el problema a un inmediato o futuro resultado electoral, lo que poco o nada coadyuda a una imagen del Alto Tribunal como juez apartado de los criterios de oportunidad política, imagen que, como es de dominio público, se encuentra un tanto deteriorada en estos últimos años.

Efectivamente, la nueva mayoría parlamentaria a la fecha no parece haber sido muy receptivo a las exigencias del Tribunal, pues no se ha producido todavía la necesaria reforma de la Ley de Extranjería en la materia que nos ocupa. Solamente tenemos constancia de que el 19 de junio de 2008 se ha reunido la Comisión Delegada del Gobierno para políticas de inmigración, a fin de preparar una reforma limitada y concreta además de adaptar la Ley de Extranjería a la Directiva Comunitaria de Retorno, no quedando muy claro si también se abordará una innovación legislativa (aunque la mayoría parlamentaria ha manifestado su predisposición al respecto) referida al derecho de voto a los extranjeros en las elecciones municipales. En todo caso se pretende reactivar la Subcomisión de Inmigración del Congreso para que sea

en este marco donde se debata la futura ley, pretensión que cuenta con el rechazo del Partido Popular a reactivar dicho órgano<sup>19</sup>.

Personalmente me posiciono con los criterios manifestados en los votos particulares de los Magistrados VICENTE CONDE y GARCÍA CALVO –q.e.p.d.– al reconocer que el artículo 13 de la Constitución sí parte de una consideración diferenciada entre españoles y extranjeros, por lo que, a diferencia de posiciones doctrinales anteriormente manifestadas, no hay tanta desconstitucionalización como parece, pues el artículo 13, al determinar el estatus de los extranjeros remite en primer lugar a los Tratados y, en segundo lugar, a la Ley, luego no se puede establecer un criterio apriorístico de equiparación de todo el Título Primero al valor de la dignidad para derivar de él una limitación al legislador.

Es más, como afirman los Magistrados discrepantes, como hemos visto en los Tratados, en concreto en el artículo 16, es factible la imposición de restricciones de los derechos políticos, a lo más reconociéndoseles, como dice la Sentencia de 1987, a la estancia legal que significa ante todo un respeto a la ley incompatible con una situación social y generalizada de incumplimiento. De este modo tanto las disposiciones del Convenio Europeo que hemos citado, como los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permiten (y también pueden ser criterio interpretativo de nuestros derechos efectivamente constitucionalizados, por aplicación del artículo 10.2 de nuestro Texto Constitucional), como dicen los Magistrados que ante una situación masiva de entradas y estancias ilegales de ciudadanos extranjeros, el legislador establezca como condición de disfrute de los derechos de reunión, asociación y sindicación por parte de los extranjeros la de estancia o residencia legal en España, pues se conecta con absoluta naturalidad con las restricciones que los tratados internacionales referidos expresan cuando está justificada la protección de la seguridad y el orden público.

---

<sup>19</sup> *El Mundo*, 19 de junio de 2008, p. 18.

**PALABRAS CLAVE:** Multiculturalismo. Relativismo. Ciudadanía activa. Emigración. Islamismo. Derecho al sufragio. Elecciones europeas. Elecciones municipales. Derecho de reunión. Derecho de asociación.

**RESUMEN:** La ideología multiculturalista parte de una visión relativista de los valores democráticos occidentales, produciéndose una pérdida de confianza de los mismos. Los fenómenos migratorios han generado un debate en Europa acerca de la extensión de los derechos políticos a los extranjeros, independientemente, incluso, de su situación legal.

Se ha producido una devaluación del principio de la nacionalidad como elemento esencial para el otorgamiento de estos derechos y su sustitución por el principio de «ciudadanía activa». Las nuevas amenazas ideológicas, islamismo principalmente, deben obligar a las democracias europeas a ser restrictivas en cuanto a la ampliación de estos derechos a capas sociales de emigrantes, que no comprenden o rechazan abiertamente el valor de la democracia.

En España, por el contrario, los operadores políticos y las interpretaciones jurisprudenciales parten de una postura muy activista a favor de la extensión de estos derechos (sufragio, reunión, manifestación, asociación sindicación y derecho de huelga), para los emigrantes ilegales, pues dichos derechos se conectan con el valor de la dignidad humana.

**KEY WORDS:** Multiculturalism. Relativism. Active Citizenship. Emigration. Islamism. Right To The Suffrage. European Elections. Municipal Elections. Right of Assembly. Right of Association.

**ABSTRACT:** This article defends that multicultural ideology is based in a relativistic approach to western democratic values, that has lead to a loss of confidence in them. Increasing immigration has created a debate in Europe about the extent of political rights given to the aliens, independently, even, of their legal situation.

A devaluation of the nationality principle as an essential element for the granting of these rights and their substitution by the principle of «active citizenship» has taken place. The new ideological threats, Islamism mainly, must force to the European democracies to be restrictive as far as the extension of these rights to social layers of immigrants, who do not understand or reject openly the value of democracy.

On the contrary, in Spain, politicians and legal interpretations have an activist position in favour of the extension of these rights to illegal immigrants (e.g. the right of suffrage, right of assembly, right to demonstrate, right to association, right to join a trade union, right to strike), because these rights are connected with the constitutional value afforded to personal dignity.