

INTEGRACIÓN SIN DERECHOS: DE LA IRREGULARIDAD A LA PARTICIPACIÓN

Ángeles Solanes (Universitat de València) *

Resumen: Uno de los pilares de la actuales políticas de inmigración en los Estados de la Unión Europea lo constituye la integración. Este trabajo trata de poner de relieve hasta qué punto es determinante la dimensión jurídica en el proceso de integración. Para ello, parte de la idea de que no es posible la integración sin derechos, es decir, sin el reconocimiento de un estatuto jurídico pleno para los extranjeros que obliga, por una parte, a superar las situaciones de exclusión estratificada de colectivos como los inmigrantes irregulares, y por otra, a incluir en el catálogo jurídico de los extranjeros derechos de participación política. Se trata de transformar la categoría de inmigrante para pasarla de objeto a sujeto de Derecho, consiguiendo así una aplicación del principio de igualdad en su máxima extensión.

Palabras clave: integración, derechos, irregularidad, participación, igualdad.

Summary: Integration constitutes one of the pillars of the current immigration policy in the States of the European Union. This paper aims to underline how important the judicial dimension is in the process of integration. To do so, my thesis starts from the idea that integration is not posible without rights, or rather, without the recognition of a complete judicial statute for foreigners. This presents the obligation, on the one hand, to overcome situations of collective, stratified exclusion, such as illegal immigrants, and on the other, to include rights of political participation in the judicial catalogue. This would transform the category of “immigrant” from the object to the subject of Law, achieving the application of the principle of equality in its maximum extension.

Key words: integration, rights, illegality, participation, equality.

1- La integración como objetivo y la irregularidad como realidad

Si como se constata desde los análisis sociológicos y demográficos, en los últimos años se ha producido en España un importante cambio en la intensidad migratoria colocándola entre los primeros países en recepción de flujos a nivel mundial (Izquierdo 2003 e Izquierdo y López de Lera 2003, 181-200), la integración de las personas inmigrantes, como elemento imprescindible de toda política migratoria, debería ser una realidad o al menos un objetivo persistente. No en vano, las constantes directivas, comunicaciones y directrices por parte de la Unión en relación a los movimientos de personas siguen insistiendo en la necesidad primar la integración como un pilar

* Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto SEJ2005-07897-C02-01 “Derecho e integración política y social de los inmigrantes” financiado por el MEC.

fundamental de la política de movimientos de personas (Illamola 2006, 61-72 y García Añón 2004, 61-82), sin renunciar al control y a la lucha contra los delitos vinculados a este fenómeno, es decir, a lo que podríamos considerar como el eje de seguridad, económico-laboral y social (Solanes 2005, 81-100). Sin embargo, la integración sigue siendo el gran reto pendiente.

Abordar la cuestión de la integración como prioridad esencial al tratar el fenómeno migratorio, exige un análisis transversal que supera las posibilidades de este trabajo. Por ello me centraré únicamente en uno de los aspectos especialmente relevante, a mi juicio, para la consecución de ese objetivo que denominamos integración: la igual consideración como sujetos de Derecho de las personas inmigrantes, o lo que es lo mismo, la configuración de un estatuto jurídico pleno que permita articular la integración. Entendiendo que ésta es consecuencia del cúmulo de libertades, puesto que no puede haber integración sin derechos, y no a la inversa.

Ciertamente la normativa española en materia de extranjería, tradicionalmente, ha construido el estatuto jurídico del no nacional en base a la situación administrativa del sujeto condicionando los derechos fundamentales y ralentizando la integración. Así se evidencia con la normativa más básica aplicables a los nacionales de terceros estados, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y sus sucesivas reformas la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (en adelante LODYLE), y con sus disposiciones de desarrollo (en esencia el Real Decreto 2393/2004, que aprueba el reglamento de ejecución de dicha ley).

Al tiempo que se predicaba la imprescindible integración, se han ido sucediendo normas que han estratificado el estatuto jurídico del sujeto atendiendo a su regularidad o irregularidad, sin admitir, mientras permanezca al estándar de la extranjería, una plena igualdad.

El círculo vicioso y progresivo de exclusión del que ha sido objeto la persona inmigrante sólo puede romperse si se comienza, como propone De Lucas (2003,52), por negar la mayor de las premisas, afirmando que es más que cuestionable el hecho de que todo extranjero procedente de otro cultura deba ser visto como un enemigo, del mismo modo que también lo es que los países que acogen inmigrantes tengan una cultura homogénea y consolidada a la que la persona inmigrante pueda “apuntarse” (¿asimilarse?) como un todo.

Sólo desde estos parámetros que cuestionan las generalizaciones y los fobotipos que estigmatizan al colectivo inmigrante es posible apostar por una auténtica política de integración, con la base imprescindible de la normativa, que pase de la consideración del extranjero como objeto a la catalogación de sujeto.

No se trata de un cuestión baladí, ni aplazable en el tiempo. El aumento paulatino de las personas inmigradas en territorio español requiere la acomodación (Zapata 2001 y 2004) inserción o normalización en múltiples ámbitos, entre ellos el jurídico-administrativo y el social, cuyas premisas no siempre son claras. Es decir, para superar esa aparente llegada de flujos para los que no se prevé integración alguna se hace necesario especificar las exigencias del proceso integrador, estableciendo propuestas concretas en torno a lo que podríamos considerar como los “indicadores sociales de la gestión de la convivencia plural en la vida cotidiana” (De Lucas 2006, 13), que se traducen en derechos tales como la sanidad, la educación, la vivienda o el trabajo (Cfr. Añón 2005, 9-20).

En efecto, esta es la segunda idea que viene a completar nuestra hipótesis inicial. Si la integración de las personas inmigrantes no es posible sin derechos, el reconocimiento, formal y material, concreto (en un ordenamiento jurídico estatal, en el caso que nos ocupa, el español) de los mismos debe suponer una consideración de sujeto de Derecho para el extranjero extracomunitario. Asumido que las partes implicada son, en todos los sentidos, sujetos de Derecho, se abre la posibilidad de concebir la integración desde la concepción instaurada por la COM (2000) 757 y, al menos formalmente, asumida por los distintos Estados. En base a dicha Comunicación la integración debe entenderse como “un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes”.

Como recuerda el informe sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea (Parlamento Europeo, Documento de Sesión, Final A6-0190/2006, 17 de mayo de 2006, *Informe sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea*, 2006/2056 INI)), ante cuestiones como si la Unión debería acoger más personas inmigrantes y, en su caso, cuántos, insiste en la necesidad de integrar a los inmigrantes “que ya viven y trabajan entre nosotros, que no causan daño y que enriquecen nuestra vida”. Asimismo el informe enfatiza la adecuada gestión de los flujos migratorios, por cauces legales, para

que la inmigración genere sustanciales beneficios económicos y sociales y no sea vista, como de hecho lo es en buena parte de los países europeos, como “una fuente de ansiedad e inseguridad”.

La integración exige, por tanto, un esfuerzo de todos los agentes implicados, también de la población autóctona, para que se dé esa bidireccionalidad que propicia la integración “con” (y no “de”) los inmigrantes. Pero además, ha de ser concebida en distintas dimensiones no sólo, como postula el mencionado Informe, para quiénes han optado por quedarse definitivamente en el país, los denominados inmigrantes permanentes. Así por ejemplo, las medidas articuladas dentro de políticas de integración en el ámbito español, tanto desde la dimensión autonómica como la local (aunque ahora contemos ya con un plan estatal: el de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009, no específico para la población inmigrante), se han centrado casi exclusivamente en el población inmigrante asentada. Sin embargo, no puede obviarse que las previsiones iniciales para los recién llegados son cruciales para la integración. Como recuerda Izquierdo (2003, 42) las primeras experiencias predisponen para esa integración, facilitándola con el reconocimiento de derechos y deberes, sino igual en el punto de partida, al menos mínimamente diferencial y que permita, progresivamente, la adquisición de un estatuto jurídico completo.

Junto a esta dimensión temporal de la integración se sitúa la espacial que en términos normativos reconduce a la necesidad de propiciar el proceso desde los ámbitos jurídicamente más próximos al inmigrante, es decir, desde la Administración local (cfr. Simó y Torres 2006). En la dimensión pública (Solanes y Cardona 2005, 80-85), la especial situación administrativa que se da entre el sujeto implicado y los Ayuntamientos, que propicia la cercanía y al confianza, hace que los entes locales sean los más adecuados para comenzar a articular medidas de integración susceptibles de ser ampliadas. Lo mismo ocurre en el sector privado (Solanes 2006, 38-45) desde el ámbito de las ONGS cuando complementan las acciones públicas, para lo cual es necesario que les venga dado un marco normativo propicio, puesto que, la regulación legal en materia de extranjería sigue siendo eminentemente estatal.

El fenómeno migratorio, por tanto, va unido a la propia esencia de la integración, que en nuestro eje de trabajo se concibe como el igual reconocimiento de derechos y libertades, considerando al inmigrante sujeto de Derecho (tanto en un momento inicial cuanto en el de asentamiento definitivo), para propiciar ese proceso de intercambio entre la población autóctona y la extranjera que comienza en los ámbitos de

contacto más cercanos, como los municipios. Si intentamos disociar los términos de inmigración e integración, ya no hablamos propiamente de la primera en una pretendida concepción teórica que la articula desde una dimensión económica, pero legal, como mano de obra “reclamada” por un mercado formal de trabajo al alza, sino de otras realidades paralelas a los flujos migratorios. Sin duda, tiene razón Izquierdo (2003, 42) cuando afirma que “sin integración no hay inmigración, hay explotación, discriminación y marginación de personas venidas de otra parte”, en términos jurídicos hay, también, irregularidad.

Ésta es la cuestión, cómo compatibilizar esa pretensión de integración, ese proceso irrenunciable en la idea de inmigración, con una realidad en la que la inmigración irregular está alcanzando una considerable dimensión que repercute directamente sobre la esfera democrática española. En efecto, ante los sucesivos procesos extraordinarios de regularización que, no sólo en España, hacen saltar la alarma entorno a la nula capacidad de canalizar los flujos migratorios por vías legales, surgen discursos de la más variada índole que enfatizan la dimensión de seguridad y control (Cfr. Hayter 2000). Se relega a un segundo lugar la integración para encasillarla con el adjetivo de “social” y convertirla en un premio para el inmigrante que ha cumplido con los mandatos normativos. Se producen así distorsiones, en mi opinión, poco compatibles con el Estado de Derecho, que se asientan también en el ámbito normativo. Las medidas de control, las limitaciones de derechos para las personas en situación regular y su negación en caso de irregularidad, la conducción a centros de internamiento, etcétera, no son más que la respuesta rápida y nada efectiva a una realidad que parece precipitada por los flujos migratorios.

Pues bien, si la irregularidad domina el panorama migratorio y justifica reducciones legales de derechos y libertades, combatirla ha de ser una prioridad política. En todo caso, si se me permite la comparación, no se acaba con la esclavitud “matando” al esclavo, de igual modo no se combate la clandestinidad agrediendo al inmigrante irregular, sino incidiendo sobre los múltiples factores que lo convierten en tal, como por ejemplo, la legalidad de difícil cumplimiento práctico, las mafias que la aprovechan, o la potente atracción de un mercado informal de trabajo poco combatido. Además no puede obviarse, como señala Sassen (2001, 95), que la política migratoria, en los países más desarrollados, está reñida con otras estructuras de primer orden en el sistema internacional. Mientras se pretenden blindar las fronteras para impedir la entrada de inmigrantes y refugiados, se propone crear espacios económicos sin fronteras. Parece

que por una parte discurren los flujos de capital y de información, y por otra los movimientos de personas, la inmigración.

En este contexto potenciar la ascensión del proceso de integración a un primer plano en el discurso político, y por ende normativo, exige, deconstruir las actuales formulas legales generadoras de una exclusión estratificada, que reconoce diversos niveles de derechos a los inmigrantes, para dejar paso a un estatuto pleno de derechos para los extranjeros que consolide y refuerce nuestra democracia al acercar la sociedad civil a la jurídica (Cfr. Mezzadra 2005, 97-100).

Esta propuesta no sólo es compatible con lo principios constitucionales, sino incluso más acorde, desde mi punto de vista, que la actual. Para evidenciarlo, en este trabajo, me detendré, en primer lugar, en el análisis del principio de igualdad desde su concepción constitucional, apostando por una interpretación extensiva del mismo. A continuación cuestionaré, en el extremo más inferior de esa exclusión estratificada a la que me he referido, la actual regulación jurídica de los derechos de los extranjeros en situación irregular. Por último, abordaré el que puede considerarse el grado superior de reconocimiento de derechos, los de participación política, incidiendo en los problemas que suscita su reconocimiento a los extranjeros en el marco del actual ordenamiento jurídico español. Con ello pretendo insistir en que la devaluación de los derechos fundamentales de los inmigrantes, no es más que una reducción en la calidad de nuestras democracias, una reformulación a la baja del Estado de Derecho que ha de ser cuestionada, criticada y combatida con propuestas constructivas por los que, al menos de momento, tenemos capacidad de participar en la vida pública.

2- Jerarquía de derechos y su compatibilidad con el principio constitucional de igualdad

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, 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 elemento de mayor limitación en la aplicación del 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 punto dos sentencias constituyen un referente indiscutible (pues a pesar de su carácter ya “clásico” continuamente reaparecen en un contexto que poco tiene que ver con el que las inspiró, al menos en su dimensión social): la STC 107/1984, de 23 de noviembre, y 115/1987, de 7 de julio, reiteradas posteriormente, entre otras, en las STC 99/1985, de 30 de septiembre; 94/1993, de 22 de marzo; 116/1993, de 29 de marzo; 242/1994, de 20 de julio; 95/2003, de 22 de mayo; 72/2005, de 4 de abril.

Desde la primera de dichas sentencias se optó por construir lo que podríamos considerar una clasificación tripartita de los derechos, siempre omnipresente, en virtud de la cual éstos pueden desglosarse en los siguientes grupos:

1- En primer lugar, aquellos derechos que por estar unidos a la dignidad de la persona deben reconocerse tanto a los nacionales como a los extranjeros. Entre ellos, por ejemplo, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad individual, a la libertad ideológica, o a la tutela judicial efectiva.

2- En segundo lugar, aquellos derechos que responden al mandato constitucional de la configuración legal. Es decir, derechos que sin dejar de ser constitucionales admiten diferenciaciones normativamente establecidas, respecto a los nacionales, en su reconocimiento a los extranjeros. Entre estos, como el propio Tribunal Constitucional ha señalado, derechos como los de asociación, sindicación y huelga.

3- Por último, aquellos derechos privativos de los nacionales, cuyo reconocimiento y garantía está vetado para los extranjeros. En este grupo se ubica, por antonomasia, el derecho de sufragio (aunque como veremos no en toda su dimensión, ni para los extranjeros en su conjunto, sino especialmente para las personas inmigrantes).

Uno de los principales inconvenientes de la aplicación práctica de esta teoría tripartita de los derechos, es su carácter marcadamente ambiguo. De la Constitución no puede extraerse directamente el catálogo a incluir en cada uno de los grupos, sino que debe desprenderse de la interpretación sistemática y progresiva que se haga acudiendo por ejemplo, a la jurisprudencia constitucional (Aja 2002: 429-456).

En mi opinión, esta clasificación debería considerarse superada desde una doble perspectiva. En primer lugar, porque, como ha señalado críticamente la doctrina,

además de ser discutible, resulta difícil determinar a priori qué derechos están ligados inherentemente a la dignidad humana y qué derechos escaparían a la misma, especialmente si recordamos que el propio Tribunal Constitucional ha afirmado que la dignidad de las personas resulta de la efectiva realización de todos los derechos. Además, la clasificación es incoherente con la tesis de la indivisibilidad de los derechos fundamentales, mantenida por buena parte de la doctrina y la jurisprudencia actuales. En virtud de la misma, los derechos fundamentales no pueden separarse por grupos, graduando su reconocimiento y garantía, sin que el conjunto de los mismos quede afectado.

En segundo lugar, no puede obviarse que la mencionada clasificación tripartita responde a una percepción del fenómeno migratorio que nada tiene que ver con la situación que España atraviesa en la actualidad, puesto que, como es evidente, ha pasado de ser un país de emigración a convertirse en uno de los Estados europeos que mayor volumen de inmigración ha recibido en la última década (Aja y Arango 2006).

Incluso admitiendo que en determinados casos estamos ante derechos de configuración legal, ello no significa reconocer al legislador una capacidad absoluta de configuración del derecho en cuestión. En efecto, el hecho de encontrarnos ante derechos fundamentales legalmente configurados no les hace perder su carácter de constitucionales. Por tanto, el legislador no puede obviar los mandatos constitucionales, es decir, configurar libremente el derecho, ni atacar su contenido esencial.

En esta línea, ya en la sentencia 99/1085, ratificando la de 1984, el Tribunal Constitucional había mantenido la división tripartita, matizando, en su fundamento jurídico 2º, la posibilidad de atemperar los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución, salvo en aquellos que pertenecen a toda persona en cuanto a tal, en lo que dicha atemperación no es posible.

En el mismo sentido la sentencia 115/1987 (fruto del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo contra diversos artículos de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España), en su fundamento jurídico 3º, señala que el artículo 13.1 de la Constitución abre la posibilidad al legislador de establecer condicionamientos adicionales al ejercicio de derechos fundamentales por parte de los extranjeros. Ahora bien, no se puede interpretar el precepto entendiendo que el legislador está habilitado para configurar libremente el contenido mismo del derecho, cuando éste ya haya venido reconocido por la Constitución directamente a los extranjeros, a los que es de aplicación también el

mandato contenido en el artículo 22.4 de la Constitución. “Una cosa es, en efecto, autorizar diferencias de tratamiento entre españoles y extranjeros, y otra es entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales”.

Asimismo el necesario respeto y garantía del contenido mínimo de los derechos, incluso en el caso de los que pueden ser sometidos a la configuración legal, queda reiterado en el voto particular a dicha sentencia formulado por los magistrados Rubio Llorente, Tomás y Valiente y García Mon) al señalar que los derechos y libertades reconocidos en el mencionado título constitucional no pueden ser suprimidos a los extranjeros por el legislador porque “actuaría al hacerlo contra el inciso inicial del art. 13 de la CE”.

La jurisprudencia constitucional más reciente, ha seguido en el línea de la desarrollada en los años 80, aclarando que el artículo 13.1 de la Constitución extiende a los extranjeros en España los derechos previstos para los españoles puesto que “buena parte de los demás- derecho a la vida, libertad religiosa, libertad personal, tutela judicial, etc.- corresponden a aquellos (a los extranjeros) sin necesidad de la extensión que opera el artículo 13.1 CE, es decir, sin necesidad de tratado o ley que lo establezca” (STC 72/2005, de 4 de abril, fundamento jurídico 5º).

El doble respeto a los tratados internacionales y a las pautas constitucionales son, por tanto, un eje ineludible en la configuración legal de los derechos de los extranjeros en España. En efecto, para la concreción de esos derechos que deben considerarse vinculados a la dignidad humana y también para la delimitación del contenido esencial habrá que estar, además de a lo declarado en la jurisprudencia constitucional, a lo establecido en el estándar mínimo que contienen los Tratados internacionales, con la correspondiente jurisprudencia que de ellos surja, a menudo recogida también por nuestro Tribunal Constitucional.

Ciertamente puede atenderse a la estricta literalidad de preceptos como el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que reconoce a toda persona el derecho a participar en el gobierno de su país, así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas del mismo; o al artículo 25 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos de 1966, que alude a los ciudadanos como únicos titulares del derecho a participar en los asuntos públicos y en las elecciones del propio país; como argumento para justificar, por ejemplo, la limitación de los

derechos políticos, en general, de los extranjeros en el ámbito nacional (Cfr. Rubio 2004: 14-15).

Sin embargo, también puede aludirse a esa misma dimensión internacional, como propone De Lucas (2004 a, 384-385), acudiendo a la interpretación de que de esos Tratados hacen los Tribunales u Organismos designados al efecto. Así de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al interpretar el Convenio Europeo, se desprende la posibilidad de extender a toda persona los derechos y libertades definidos en el Título I del Convenio, pudiendo establecerse limitaciones en el ejercicio de tales derechos si bien, como recuerda el mencionado autor, no excluyendo de su reconocimiento a un grupo de personas previamente definidas. La cuestión puede ir incluso más allá si se vinculan tales derechos con el criterio de dignidad humana.

Pues bien, el equívoco recurso al concepto de configuración legal de los derechos de los extranjeros añade, como ha señalado la doctrina, otra confusión más al desarrollo de su estatuto jurídico. Por una parte, puede entenderse que esa remisión hace referencia a la propia titularidad de los derechos en sí (Peces-Barba 1997, 120); o bien únicamente al ejercicio de los mismos, pues en principio todos han de ser considerados como titulares de los derechos fundamentales contenidos en el mencionado Título I, aunque sea posible una cierta modulación por la vía de los tratados y la ley (Sagarra i Trias 1991: 43; Cruz Villalón 1992:64; y García Roca 2005: 99). Aparentemente esta segunda postura doctrinal, parece haber triunfado en la actual ley de derechos y libertades de los extranjeros en España puesto que, como veremos a continuación, establece limitaciones al ejercicio de determinados derechos pero sin negar la titularidad de los mismos, aunque sigue existiendo el reducto del tercer grupo de derechos vetados para los extranjeros.

La LODYLE es un claro ejemplo de configuración legal que se coloca en los bordes de la constitucionalidad (no en vano tiene pendientes sendos recursos de inconstitucionalidad a propósito de cada una de sus reformas) al regular los derechos de los extranjeros en su mínima expresión. Esta norma construye el estatuto jurídico de los extranjeros en España tomando como referencia la clasificación señalada y añadiendo un elemento más de diferenciación: la situación administrativa en la que se encuentre el extranjero. Por tanto, la titularidad y el ejercicio de los derechos surge de la combinación de los parámetros relativos al “tipo” de derecho ante el que nos encontremos y al “tipo” de sujeto que sea su titular.

Así, en el ámbito de la estricta extranjería (en la que no incluimos a los comunitarios ni a los que por uno u otro motivo pueden acudir a este régimen jurídico) se han originado sucesivas categorías de hipotéticos titulares en base a una exclusión estratificada que distingue entre: residentes de larga duración, residentes de corta duración, irregulares empadronados, irregulares no empadronados, e incluso, irregulares con orden de expulsión firme no ejecutada. Ahondado en la distinción podríamos llegar a diferenciar entre irregulares (empadronados o no) susceptibles (o no) de regularizarse por la vía del arraigo laboral o social. Incluso, como recuerda Sagarra i Trias (2002 a, 89-99) nos encontraríamos ante situaciones jurídicamente tan perversas como la de las personas inmigrantes, irregulares, empadronadas, trabajando y con orden de expulsión. Todo ello, simplemente parece evidenciar la retórica de la confusión que domina el régimen jurídico de extranjería y la precariedad, cuando no inseguridad jurídica, del sujeto que se encuentra en el último peldaño de esta cadena que exceptúa, a cada paso, los más elementales principios del Estado de Derecho aunque aparentemente se persiga, como el propio título (sólo éste) de la ley enuncia, la integración.

Esta ley orgánica constituye una buena muestra de la retórica que apuesta por la igualdad, al tiempo que establece diferenciaciones destinadas a cuestionarla. Así, por ejemplo, según su artículo 3.1 los derechos que se reconocen a los extranjeros deben interpretarse atendiendo al principio de igualdad. De ahí que dicha ley contemple, en su capítulo IV del Título I, una serie de medidas antidiscriminatorias encaminadas a evitar los actos que conlleven una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, etcétera, y que tenga como fin o efecto el destruir o limitar el reconocimiento en condiciones de igualdad de los derechos humanos.

Sin embargo, buena parte de los derechos fundamentales se condicionan por la propia norma en su ejercicio y garantía, a la situación administrativa en la que se encuentre el extranjero, poniendo en evidencia derechos tan sensibles como la libertad deambulatoria que cede por la comisión de una infracción administrativa como la mera estancia irregular (Cfr. Aja y Arango, 2006).

La cuestión de fondo que subyace en el paso entre la igualdad formal y la material, en esta cuestión, es la aparente dificultad de combinar, sin caer en contradicciones, las evidentes implicaciones prácticas del principio de igualdad con una política de inmigración instrumental y utilitarista. Dicha política, al tiempo que se preocupa por la seguridad frente al inmigrante, ve a la persona extranjera como mano de obra barata dentro del clásico (y desfasado) modelo de “trabajador invitado”. La imagen

del no nacional como sujeto sólo “beneficioso” para la sociedad de acogida en cuanto resulte económicamente productivo y rentable, genera importantes distorsiones a todos los niveles comprometiendo la integración y favoreciendo la creación y mantenimiento de ese ejército industrial de reserva marxiano que ahora denominamos “irregulares”.

Ahora bien, incluso este ejército de reserva es cuestionado desde las posturas más extremas cuando el mercado de trabajo deja de necesitarlo. En esta línea, Borjas (1999) pone en tela de juicio los beneficios económicos aportados por las personas migrantes en el contexto de un Estado que no los necesita y que los mantiene dentro de sus fronteras. Para el mencionado autor, en este caso los hipotéticos beneficios que conlleva la inmigración se convierten en perjuicios al mantener inmigrantes que económicamente no son necesarios, de tal forma que las políticas que se equivocan en el reclutamiento o en la inserción de mano de obra que no es necesaria acaban siendo disfuncionales. Esta forma de entender los flujos migratorios resulta más propia de una concepción liberal de la economía incipiente a principios del siglo XX, que apostaba por la no regulación de las migraciones internacionales en pro de la acción que a tal efecto surtiría el mercado de trabajo. Siendo cuestionable en el propio contexto norteamericano, resulta difícilmente extrapolable a una realidad que como la española, no puede dar la espalda a las necesidades puntuales del mercado de trabajo que cubre con mano de obra inmigrante ni negar que su despegue económico de la última década y su sostenibilidad demográfica está íntimamente vinculado a la aportación migrante (Cfr. Pumares, Gracia y Asensio, 2006). Siendo así, en un contexto como el español, la exclusión estratifica y el deficiente estatuto jurídico del extranjero no puede, a mi juicio, intentar enmascararse con argumentos de corte economicista liberal.

3- La irregularidad como infracondición jurídica

La configuración legal de los derechos de los extranjeros a la que nos venimos refiriendo implica que, salvo en aquellos casos en que éstos se consideren inherentes a la persona, el inmigrante se encuentra, en distintos niveles, en una infracondición jurídica respecto a los nacionales y los comunitarios. Como advierte De Lucas (1999, 17) los extranjeros inmigrantes aparecen configurados como infrasujetos puesto que su reconocimiento jurídico y político está condicionado a un modelo de trabajo, que ni siquiera es válido para los propios autóctonos. El vínculo entre nacionalidad, trabajo y ciudadanía aparece así como la auténtica jaula de hierro de la democracia (De Lucas 2004 b, 215-236).

En el último lugar de esta gradación descendente legalmente modulada se encuentra el extranjero en situación administrativa irregular. La fragilidad administrativa, fruto en buena medida del vínculo indisoluble entre autorización de trabajo y de residencia, convierte al inmigrante en el blanco perfecto de la explotación empresarial, del arrendador de su vivienda o de cualquiera que con él se relacione. La exigencia de un puesto de trabajo para ser residente acaba creando un círculo vicioso entre ocupación laboral y acceso a derechos (incluso a los fundamentales). O lo que es lo mismo, surge una peligrosa identificación entre ciudadanía laboral o económica y social o política que con relación al inmigrante funciona de forma automática.

La persona inmigrante en general, y de forma mucho más evidente en el caso de los irregulares, se relaciona con la Administración en condiciones de marcada diferenciación, que rayan en ocasiones la desigualdad. Al ser considerado un sujeto de *clase b*, las obligaciones de comunicación de cambio de domicilio, de exhibición de documentos de identidad, incluso la existencia de procedimientos específicos dudosamente exceptuados de las garantías generales, acabarán teniendo consecuencias muy distintas a las que, en su caso, se aplicarían a los nacionales.

Probablemente la legislación española, siguiendo la estela de otras europeas como la alemana o la belga, pretende desincentivar la irregularidad limitando los derechos (Aja y Arango 2006, 213), sin embargo, es obvio, que dicha pretensión resulta banal sin mecanismos legales de entrada en la regularidad.

En efecto, las políticas restrictivas que establecen estrechas medidas de entrada o permanencia en el ámbito de la legalidad, y la publicidad que de las mismas se hace, repercuten tanto en las conductas de las personas autóctonas como en las de los inmigrantes. Como recuerda Izquierdo (2006: 157) en el caso de irregularidad los inmigrantes cambian el modo y la frecuencia de sus viajes a los países de origen, quedando más atados a los de destino, de forma que también se desorientan respecto a los cambios que en aquéllos se producen disminuyendo su proyecto de retorno. Por tanto, ante lo que este autor muy gráficamente denomina “irregularidad maniatada” lo que se da es una modificación del proyecto migratorio pero, podríamos añadir, no una renuncia a él como la norma jurídica parece pretender. El efecto real de esas especie de regularidad a largo plazo, incluso en las peores ocasiones perpetua, es que el retorno se sustituye por la instalación e inmovilidad y la idea de traer a la familia acaba siendo el fin principal. De igual modo que la irregularidad comporta la disminución de la rotación o del movimiento de ida y vuelta, conlleva una especie de invisibilidad (en el

sentido de pretender pasar desapercibido) en la vida social que se traslada a la jurídica. Se produce así la mayor ineficacia posible de la legislación que genera y aumenta exactamente los efectos que dice querer combatir.

Asumida la importante vinculación entre legislación represiva e incremento de las personas inmigrantes en situación irregular (Solanes 2003, 125-139) no puede obviarse la condición jurídica que la ley prevé para este importante colectivo. El conjunto del estatuto jurídico del extranjero irregular está marcado por la progresiva precariedad de sus derechos a medida que avanzamos en los tres grupos en los que éstos se catalogan. Así se evidencia en la mera referencia legal a derechos que como los sociales están estrictamente vinculados al objetivo de la integración. En efecto, si como mantiene Añón (2000, 177) los derechos sociales constituyen un test de inclusión y han de ser concebidos en cuanto derechos fundamentales como universales, teniendo en cuenta que su universalidad se realiza a través de la igualdad material, difícilmente puede apostarse por la integración de los inmigrantes si no se les reconocen y garantizan tales derechos. Además existe una relación entre ciudadanía y derechos sociales que adquiere especial relevancia en lo que se refiere al régimen jurídico de los inmigrantes extracomunitarios (De Lucas 2004 b, 218). No puede, por tanto, apostarse por la inclusión, acomodación, gestión de la diversidad o integración con y de este colectivo si no se tiene en cuenta y se asegura el reconocimiento, ejercicio y garantía de estos derechos.

En el primer grupo de derechos, como veíamos, se ubican, entre otros, algunos significativamente exceptuados como el de la libertad individual. Las privaciones que de la misma contempla la LODYLE en el estricto ámbito del procedimiento administrativo han sido en ocasiones justificadas destacando que el internamiento de las personas extranjeras resulta plenamente ajustado a la Constitución, gracias a ser su carácter judicial motivado, su límite temporal, o su cumplimiento en centros que se considera que no tienen carácter penitenciario.

Precisamente la cuestión de los centros de internamiento desde su creación ha suscitado no pocas dudas acerca de su constitucionalidad. Una de las reivindicaciones históricas, recogida finalmente en la última reforma de la LODYLE, era la de su regulación por ley orgánica. Su tradicional situación ambigua en el ordenamiento jurídico español, (ya que no estamos en presencia de centros de detención o custodia, ni por expresa prohibición legal, de centros penitenciarios), pensada inicialmente como

una forma de garantizar su diferenciación respecto a los internos sometidos al régimen penitenciario, no ha asegurado su mejor situación.

Como recuerda García-Panasco (2004: 3016-3018) el carácter no penitenciario de los centros de internamiento ha convertido en muchos aspectos a los extranjeros internados en sujetos de peor condición que los internos de una prisión, cuya regulación legal siempre se ha visto como positiva. Además, la precaria condición de los extranjeros internados se ha visto agravada por situaciones como la de un control judicial de la medida de internamiento no siempre adecuado. Como constata el mencionado autor el hecho de que, en muchos casos, el centro de internamiento no se encuentre en el ámbito del partido judicial del órgano que acordó la medida, dificulta de manera extraordinaria la garantía legalmente prevista del adecuado control efectivo de las condiciones de estancia de las personas extranjeras internadas. Las diversas dificultades de comunicación, notificación, inspección, etcétera, colocan en una situación de agravio comparativo a los extranjeros que se encuentran en estos centros respecto de los penados penitenciarios, que cuentan con una autoridad judicial de vigilancia de su situación en el ámbito de la provincia en la que se sitúa el centro penitenciario. Sin duda, la ausencia de un régimen integral para estos centros, unida a la falta de dotación en cuanto a sedes, equipamiento y material para hacer frente a las necesidades del imperativo legal, han acabado mermando, más si cabe, la ya de por sí deteriorada situación jurídica de los extranjeros internados.

En cuanto al segundo grupo de derechos, la LODYLE en el acceso a la educación o la sanidad (en condiciones de igualdad con los españoles) exige en su ejercicio práctico, para las personas en situación administrativa irregular, el previo empadronamiento. Esta exigencia no supondría ningún inconveniente (más bien lo contrario en aras de verificar la presencia del extranjero en un determinado municipio y de acercar al extranjero a las disposiciones aplicables a los propios autóctonos a la hora de conceder, por ejemplo, un determinada plaza escolar), si no fuera por la habilitación policial para consultar los datos padronales que estableció la ley 14/2003 (Solanes y Cardona 2005, 80-127).

Precisamente para evitar estas trabas legales, los inmigrantes en situación irregular prefieren en muchas ocasiones, acudir al ámbito privado para desde él “gestionar” el acceso a derechos antes que recurrir directa a los servicios de la Administración. Así como recuerda Rodríguez Cabrero (2003, 285-286), los

inmigrantes que acuden a los servicios sociales buscan básicamente información y asesoramiento sobre servicios públicos como educación, sanidad y empleo. Principalmente las demandas se centran en la educación, seguidas de ayudas para vivienda, solicitudes de alojamientos, sanidad, empleo e información jurídica. Las peticiones se concentran en el primer año de estancia y especialmente por parte de aquellos que tienen ingresos inferiores al salario mínimo. Estas peticiones del colectivo inmigrante no pueden siempre ser resueltas desde el ámbito estrictamente público y es aquí donde la interacción con el tercer sector adquiere relevancia (Solanes 2006, 43).

Otros derechos como el de reunión y manifestación, asociación, sindicación y huelga, son negados en el caso de los inmigrantes en situación irregular, al vincular legalmente su ejercicio (que no su titularidad) al hecho de tener una autorización de estancia o residencia. La distinción entre los conceptos jurídicos de titularidad y ejercicio (utilizada en otros ámbitos del ordenamiento jurídico como el de los menores de edad e incapaces), resulta sumamente perjudicial para el extranjero irregular, puesto que supone la desvirtuación práctica de tales derechos.

Siendo inadmisibles, en mi opinión, esta diferenciación legal, sometida a recurso de inconstitucionalidad en una línea muy semejante a la que en su día se interpuso a propósito de la primera ley de derechos y libertades de los extranjeros en España (la LO 7/1985), conviene señalar la distinción doctrinalmente apuntada entre, por un lado, los derechos de reunión, asociación y manifestación, y por otro, los de sindicación y huelga.

Por lo que se refiere a derechos como el de reunión, manifestación, o asociación, una parte de la doctrina mantiene que al no estar íntimamente vinculados a una relación laboral, sino más bien a la libertad de expresión (como derecho humano y fundamental) son predicables de toda persona, de forma tal que no pueden estar condicionados a la existencia de una autorización administrativa. Más dudas pueden surgir, según esta primera interpretación, en derechos como los de sindicación y huelga, en la medida en que éstos sí aparecen conectados a la existencia de una relación laboral en el ámbito formal del mercado de empleo y, por ello, sería difícil justificar su extensión, desde una restrictiva configuración legal, a los inmigrantes irregulares (Díez en Aja y Arango 2006: 213).

Una segunda interpretación, desde mi punto de vista más acertada, sería la de considerar que no está nada claro que constitucionalmente sea posible una

configuración legal como la existente, puesto que supone para un importante número de personas la desnaturalización misma de estos derechos sometiéndolos a limitaciones que no dependen de su voluntad hasta llegar a hacerlos impracticables, provocando unas consecuencias especialmente gravosas y desproporcionadas. Ciertamente el grado de intervención pública en este caso es de mayor entidad que el necesario en una sociedad democrática (Santolaya en Aja y Arango 2006: 134).

Concretando la regulación legal desde parámetros extensivos, por vía jurisprudencial, gracias a la base constitucional de los artículos 24 y 199, se ha reconocido también a las personas inmigrantes en situación irregular el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Así como expresamente señaló el Tribunal Constitucional en la relevante sentencia 95/2003, de 22 de mayo, este derecho se predica “en todo caso respecto a quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”, puesto que está íntimamente unido al de tutela judicial efectiva. Siendo los inmigrantes en situación de irregularidad un colectivo especialmente vulnerable por la circunstancia administrativa en la que se encuentran, la acción protectora del Estado encaminada a asegurar la efectividad de la igualdad material de los individuos y grupos, en la línea que recoge el artículo 9.2 de la Constitución, no podía quedar limitada a procesos como, por ejemplo, el de expulsión.

En esta línea de interpretación garantista del derecho de asistencia jurídica para los extranjeros, insistió el informe del Defensor del Pueblo de 2005 al analizar el respeto y garantía del mismo en supuestos como el de denegación de entrada, devolución, expulsión, internamiento, o asilo, y establecer un conjunto de recomendaciones a la Administración y de reglas de buenas prácticas para el ejercicio profesional.

En efecto, a mi juicio, este derecho como el de tutela judicial efectiva resulta innegable a los extranjeros aunque se encuentren en situación irregular, atendiendo a la *ratio legis* constitucionalmente consagrada. Sin embargo, incluso en la protección por parte de los tribunales cuando se predica de personas inmigrantes aparecen diferenciaciones unidas a la especial situación en la que éstas se encuentran. En ocasiones, el acceso a la justicia ha de realizarse desde el país de origen, puesto que el extranjero ya no se encuentra en territorio español, viéndose además especialmente afectado en el retraso de la resolución de los recursos que existan pendientes por las medidas que la Administración puede tomar. Como constata la doctrina (Díez en Aja y Arango 2006, 215) no parece que exista una voluntad de emplear los instrumentos

previstos en la normativa procesal para intentar paliar la precaria situación jurídica de los extranjeros, bien suspendiendo los actos administrativos hasta que exista una sentencia definitiva o bien prorrogando la vigencia de las autorizaciones administrativas.

4- El pleno reconocimiento jurídico: los derechos de participación política

En el caso de los derechos de participación pública, entre los que se encuentran los de carácter político, cuando se predicen de las personas inmigrantes (tanto regulares como, por supuesto, irregulares), pasamos del segundo al tercer grupo de derechos, para situarnos en aquéllos que se reservan a los nacionales, o en su caso (en el ámbito municipal) a los comunitarios. Nos ubicamos así en un claro supuesto de desigualdad, que por otra parte no es el único en las democracias representativas modernas, vinculado directamente con la diferenciación entre nacional y extranjero.

La negación de estos derechos supone, en mi opinión, una estricta literalidad del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE, que se refiere exclusivamente a los españoles, en detrimento de la interpretación sistemática constitucional que, por la vía del 10.2 CE, y sin cuestionar el 13. 1 CE, al que ya nos referimos, admitiría respuestas más respetuosas con el pleno reconocimiento y garantía de las libertades de los extranjeros. En este sentido, como mantiene De Lucas (2004 a, 386), no parece justificada la pretensión de reducir el régimen de igualdad universal a un núcleo mínimo de derechos, de tal forma que “las limitaciones en el ejercicio de derechos fundamentales amparadas en la creación de una categoría o grupo de personas previamente definidas con arreglo a un criterio administrativo, carece de amparo constitucional”.

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

1- La posibilidad constitucional de los extranjeros para acceder al derecho de sufragio activo y pasivo, 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. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tradicionalmente, ha sido clara al interpretar el artículo 23 CE relativo al derecho a participar en los asuntos públicos, señalando, por ejemplo, que “para que la participación regulada en una ley

pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 de la Constitución es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos” (STC 119/1995, de 17 de julio). Además expresamente menciona y limita, el reconocimiento del derecho de sufragio al ámbito de las elecciones locales.

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. 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 como 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 a los órganos representativos a los que bien la Constitución o bien los Estatutos de Autonomía atribuyan potestades especiales sólo aquellas unidas al ejercicio de la soberanía (Declaración del Tribunal Constitucional nº 132.bis, Pleno, de 1 de julio de 1992).

3- El artículo 6.1 LODYLE, tan sólo alude al derecho de sufragio sin distinciones, por lo que, atendiendo a los mencionados preceptos constitucionales, debe entenderse que se refiere tanto al sufragio activo, en cuanto posibilidad de participar en los procesos electorales locales como votante, cuanto al sufragio pasivo, es decir, también como elegible.

Con estos parámetros constitucionales, y mientras no exista una reforma, no es posible para España ratificar alguno de los instrumentos internacionales que potencian la participación política de las personas inmigrantes. Entre ellos, de modo significativo el Convenio de 5 de febrero de 1992, sobre la participación de los extranjeros en la vida

pública a nivel local aprobado en Estrasburgo. Este Convenio en el capítulo C de la primera parte recoge el compromiso de cada Estado (aunque con reservas) de conceder el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente siempre que éste cumpla las mismas condiciones que se aplican a los nacionales y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones.

Parece obvio que la atribución de derechos de participación política está directamente vinculada con el nivel de integración de los extranjeros que cada país opta por potenciar. Siendo así, y asumiendo que el reconocimiento de tales derechos es una cuestión de derecho público interno, no puede negarse, como ha señalado una parte de la doctrina, que su internacionalización acudiendo al criterio de la reciprocidad es poco eficaz (Rodríguez-Drincourt 1997, 332 y Massó 1997, 140). Más bien al contrario, contribuye a acentuar las distintas realidades de los diversos países de procedencia de los extranjeros, trasladando esas diferencias a su estatuto jurídico en España y comprometiendo la integración.

En este punto, y no descartando en todo caso la posibilidad de una reforma constitucional que de momento no aparece en el horizonte político, la interpretación que se haga del criterio de reciprocidad puede dar lugar a un mayor o menor reconocimiento del derecho.

Lo que parece menos discutible es que, sin reforma constitucional para superar el requisito de la reciprocidad, España no podría ratificar en su totalidad el mencionado Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local. En efecto, este instrumento internacional reconoce el derecho de sufragio a los extranjeros, con independencia de la reciprocidad.

Mientras ni siquiera se plantea la reforma constitucional, en el ámbito de nuestro ordenamiento, a instancia de los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verts, se presentó el 10 de julio de 2006 la Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho de voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales. En esta propuesta se insistía en la negociación de acuerdos con los países de origen para hacer que la reciprocidad sea un principio activo, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, y se postulaba la ratificación del mencionado Convenio europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida local pública. Al mismo tiempo, solicitaba del Consejo de Estado, un informe sobre la

aplicación del artículo 13.2 CE, en concreto respecto a la interpretación de la cláusula “términos de reciprocidad”.

El principio de reciprocidad, condiciona, en el caso que nos ocupa, el derecho de sufragio de las personas inmigrantes en España, al tratamiento que reciben los nacionales españoles en los países de origen de aquéllas. Tiene, por tanto, un carácter sumamente restrictivo puesto que parece aunar la reciprocidad tanto en el reconocimiento cuanto en el ejercicio del derecho. Es por ello que, mientras se rechaza la posibilidad de modificación constitucional, la interpretación y concreción del concepto de reciprocidad, constituye un punto crucial en el debate sobre el derecho de participación política, en concreto el sufragio, de las personas inmigrantes.

Este modelo de reconocimiento del derecho limitado a la reciprocidad supone, como punto de partida, una suerte de diferenciación de los sujetos que si bien puede, a priori, resultar conforme con los más estrictas interpretaciones constitucionales (si recordamos en este punto la tesis tripartita de los derechos), configura asimetrías difícilmente compatibles con el objetivo común de la integración. Ciertamente si el reconocimiento del derecho al voto ha de venir por la vía de la reciprocidad, podemos encontrarnos inicialmente con una especie de reconocimiento a la carta, caso por caso, que favorezca sólo a lo nacionales de determinados países con los que sea posible tramitar un acuerdo en este sentido. Aparecerían en este punto un segundo nivel de obstáculos relacionados con la “selección” de los Estados con los que se considera más urgente reconocer acuerdos de este tipo, atendiendo a multitud de criterios que pueden ir desde la significativa presencia cuantitativa de sus nacionales en España, hasta la necesidad de activar medidas políticas u económicas de otro tipo.

Además resultaría especialmente problemático recurrir a la vía convencional en el caso de Estados con un dudoso régimen democrático, o con aquellos que establecen importantes diferenciaciones incluso entre sus nacionales (limitando, por ejemplo, el voto femenino). Por tanto, la firma de acuerdos sólo o prioritariamente con determinados Estados para activar la reciprocidad, puede contribuir a aumentar las desigualdades dentro del propio colectivo inmigrante, creando más escalones de diferenciación jurídica de los que ya existen. Incluso en el caso de que se firmara un número importante de acuerdos de reciprocidad, habría entonces que concretar cómo controlarla con ulteriores instrumentos de desarrollo.

En efecto, atendiendo a las pautas constitucionales, España ha realizado acuerdos bilaterales con distintos Estados como Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Noruega de

los cuales en la actualidad, tras la firma del tratado de Maastricht (que afecta a los comunitarios), sólo reviste interés el de Noruega (Acuerdo entre España y Noruega, reconociendo el derecho a votar en las elecciones municipales a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega, BOE de 17 de junio de 1991, la normativa electoral española se adaptó a dicho acuerdos a través de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, que modificó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General), puesto que al decidir en 1995 no adherirse a la Unión Europea, sus nacionales no quedan contemplados, en principio, en el régimen comunitario.

Precisamente el acuerdo bilateral existente con Noruega puede constituir un buen referente de cara a la firma de otros posteriores y a la concreción práctica de la reciprocidad. Según este convenio bilateral los nacionales noruegos podrán ejercer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, siempre que hayan residido en España de forma legal e ininterrumpida más de tres años, estén domiciliados en el municipio en el que les corresponda votar, e inscritos en el padrón municipal. Para que pueda darse el ejercicio del derecho, los noruegos residentes en España han de figurar en las listas electorales para lo cual deben solicitarlo a instancia de parte, de tal forma que para cada elección se establecerá el correspondiente plazo de presentación de la solicitud.

También con otros Estados más allá del ámbito europeo como, por ejemplo, Argentina, se han firmado acuerdos bilaterales en los que se incluye el reconocimiento del derecho de sufragio. Entre España y Argentina, con el Tratado de Cooperación y Amistad realizado el 3 de junio de 1988, se establecía el reconocimiento, atendiendo al criterio de la reciprocidad, del derecho de sufragio en las elecciones municipales en el país de residencia, si bien para hacerlo efectivo se remitía a las normas del acuerdo complementario que el propio Convenio contemplaba y que a día de hoy no se ha realizado. Es decir, los mecanismos para hacer efectiva y viable la reciprocidad en la práctica son un elemento que da sentido al propio acuerdo bilateral dependiendo también de en qué términos se interprete ésta.

Siendo la cláusula de la reciprocidad fuertemente limitadora de la posibilidad de participación política de las personas inmigrantes residentes en España, conviene apostar por fórmulas de interpretación de la misma que la hagan lo más flexible posible, facilitando así el reconocimiento del derecho. Como propone, entre otros, De la Rosa (2006, 151) la exigencia constitucional de atender a criterios de reciprocidad podría

entenderse como “alusiva a un *reciprocidad de reconocimiento* del derecho de sufragio, y no de *ejercicio* del mismo”

Si bien el artículo 13.2 CE, no sería incompatible con la mencionada lectura extensiva del criterio de reciprocidad, la redacción dada por la LO 8/2000 al artículo 6.1 es más restrictiva. En efecto, el mencionado precepto de la LODYLE expresamente establece “...atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos que por Ley o Tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquellos (los extranjeros residentes)”. A pesar de la literalidad del artículo, cabría una interpretación amplia para entender que este precepto no impone (al menos no expresamente) obstáculos para el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales a las personas extranjeras con arreglo a términos y condiciones diferentes de las que les son aplicadas a los españoles en los respectivos países de origen de éstas.

De hecho, la compatibilidad entre el texto constitucional y el reconocimiento del derecho de sufragio en condiciones distintas de las establecidas para los españoles en los respectivos Estados de origen de los residentes en España, no parece que plantee graves problemas en cuanto hasta ahora, en los acuerdos celebrados, no se han suscitado inconvenientes. En efecto, el mencionado Canje de Cartas entre España y los Países Bajos incluyó, en su momento (aunque posteriormente haya sido superado), un tiempo de residencia para votar en España de tres años, mientras que los nacionales españoles sólo podían ejercer el derecho de sufragio si estaban domiciliados en dicho país durante un período ininterrumpido de cinco años inmediatamente precedentes al día de la candidatura. Incluso en el caso de Noruega, cuyo acuerdo sigue siendo aplicable, las partes se reservan, siempre que el derecho al voto sea mantenido, la posibilidad de modificar las leyes y condiciones establecidas.

Si propiciamos la mencionada diferenciación entre reciprocidad en el reconocimiento y en el ejercicio, centrándola en el primer aspecto, autores como De la Rosa (2006, 151-152) aseguran que la exigencia constitucional quedaría cubierta con un texto legal que, de forma general, reconociese el derecho de sufragio en las elecciones municipales a las personas inmigrantes en cuyos países de origen pudiesen votar los nacionales españoles, sin necesidad de que los requisitos exigibles en uno y otro caso tuvieran que ser necesariamente los mismos. En este supuesto, no nos encontraríamos ante un reconocimiento del derecho de participación jurídica con carácter universal, que como veíamos pasa por la reforma constitucional, puesto que seguirían siendo privados

de tal derecho los nacionales de países que en absoluto reconocen derechos políticos a los españoles.

En todo caso, en tal supuesto seguiría pendiente la adaptación a ese reconocimiento de la participación política, de otras normas de nuestro sistema como la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que en concreto en su artículo 176.1 reconoce el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales a los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en los términos de un tratado, no de una ley. Precisamente por esta cuestión se ha discutido doctrinalmente la constitucionalidad de dicho precepto al entender que la reciprocidad no sólo es convencional, sino que además también puede existir cuando las leyes de dos países atribuyen el mismo derecho recíprocamente a sus respectivos ciudadanos (Sagarra i Trias 1991 y 2002 b).

La plena extensión de los derechos de participación a los extranjeros a partir de una construcción constitucional distinta de la actual obedece, por tanto, a una mera voluntad política que impulse dicha opción. Múltiples factores aconsejan plantear la posibilidad de la reforma del artículo 13.2 CE, de igual manera que fue en su momento modificado para propiciar la extensión de la participación política a los comunitarios. En este sentido, si se plantea la cuestión con claridad, aceptando que la democracia en los Estados modernos requiere la participación política de las personas inmigrantes con residencia estable en España y que ésta es imprescindible si se quiere potenciar una política de integración coherente, podemos concluir que la única salida lógica es la reforma constitucional.

Si ello es así, como señalan Aja y Díez (1999-2000), entre otros, existirían dos posibilidades: bien suprimir la exigencia de reciprocidad del artículo 13.2 CE; o bien prescindir del apartado segundo en su conjunto, en ambos casos el resultado final sería idéntico. La iniciativa puede venir tanto del Gobierno, cuanto de los Grupos Parlamentarios en el Congreso, en el Senado y de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, tal como ocurrió para poder ratificar el tratado de Maastricht, se acudiría a la posibilidad establecida en el artículo 167 de la Constitución, siendo la más viable y desde luego la más fácil para conseguir la modificación constitucional.

La interpretación extensiva o la reforma constitucional beneficiaría también el reconocimiento de derechos, que sin ser propiamente el de sufragio, están conectados en el caso de las personas inmigrantes a la lectura que se realice del artículo 13.2 CE. Así

ocurre en el caso del derecho a participar en las consultas populares locales, que se desprende del artículo 6.2 de la LODYLE, en relación con el 18 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, de acuerdo a su condición de vecino. Una primera interpretación, podría decantarse por el reconocimiento a los extranjeros residentes empadronados en cualquier municipio español, del derecho de pedir y participar en las consultas populares.

Ahora bien, también sería posible una segunda lectura en virtud de la cual conectando esa alternativa de participación con la limitación del artículo 13.2 CE vinculado al 23 CE, entendiéramos que la limitación a participar en los asuntos públicos no sólo incluye el derecho de sufragio, sino también la participación en las consultas populares.

En la práctica, distintas Comunidades Autónomas han aprobado leyes, con diferente alcance, que regulan las consultas populares, sin que ello haya supuesto problemas de constitucionalidad, pero sin que haya quedado tampoco claro si el artículo 13.2 CE hace referencia a la participación política indirecta, que supone la elección de representantes, o también a la directa, ni si esta posibilidad queda dentro del ámbito al que se refiere el artículo 23 CE. Optar por una de estas vías significaría, en el primer caso, volver sobre la necesidad de desarrollo legal o convencional y la interpretación del criterio de reciprocidad, lo cual, no sería necesario en el segundo supuesto.

También a tenor de los mencionados artículos 6.2 LODYLE y 18.1 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, cabría señalar el derecho del extranjero residente empadronado a ser oído en los plenos municipales. En este supuesto, sólo podría aceptarse el reconocimiento del derecho, incluso con la actual redacción constitucional, entendiendo que en este caso no estamos ante un derecho de participación política que conlleve un proceso de elección o representación, que sería propiamente el ámbito de los artículos 13.2 y 23 CE, sino más bien ante un derecho de participación cívica de los extranjeros residentes empadronados (Esteban de la Rosa 2006, 177).

Para articular este derecho a ser oído del extranjero se acudirá al reglamento del Ayuntamiento en concreto, si bien las formas, medios y procedimientos que los entes locales establezcan en el ejercicio de su potestad de autoorganización, según el artículo 69 Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por ley. En todo

caso con carácter subsidiario será aplicable el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (Sánchez 2005, 236).

Existen, por tanto, mecanismos que en un sentido más o menos extensivo pueden romper la actual exclusión en el reconocimiento de derechos de participación política para las personas inmigrantes en España.

5- Retos de futuro

Una política de inmigración, y como pivote de la misma una normativa al respecto, que pretenda abarcar en toda su complejidad el fenómeno migratorio no sólo no puede obviar la integración, sino que tiene que convertirla en un objetivo primordial teniendo en cuenta los sujetos y el espacio al que se va aplicar.

En cuanto a los destinatarios, dicha integración no puede pensarse de forma casi exclusiva para las personas que van quedarse en el país, para la denominada inmigración de asentamiento, sino que debe contemplar un estatuto jurídico pleno y programar líneas de actuación, públicas y privadas, tanto para los inmigrantes permanente cuanto para los recién llegados. Dicho de otro modo, la configuración de un estatuto jurídico respetuoso con los derechos humanos, si se quiere paulatinamente ampliable (en el caso de los derechos políticos) hasta el pleno reconocimiento y garantía de los derechos y libertades fundamentales, en un Estado social y democrático de Derecho, es una obligación ineludible y un camino seguro (no suficiente) de integración.

Además, el inmigrante debe ser considerado como sujeto de Derecho en toda su extensión. Los derechos civiles de modo incuestionable y también los sociales, a pesar de las críticas que como veíamos se han vertido al respecto, son inseparables de la integración. El condicionamiento a la situación administrativa para el ejercicio y pleno disfrute de algunos derechos sociales de los inmigrantes además de inconstitucional (como ya se dijo con la primera ley de extranjería española) y, por tanto, jurídicamente inadmisibles, es un anclaje insalvable para la bidireccionalidad del proceso integrador.

Por lo que se refiere a los derechos de participación en su dimensión política, en concreto al derecho al voto, comenzando por las elecciones municipales, debe insistirse en la idea, como postula Presno (2004.42) de que en un sistema democrático, el pueblo al que se imputa la titularidad de la soberanía como instrumento de legitimación democrática, aquel del que emanan los poderes, tiene que corresponderse en la mayor medida posible con el pueblo que ejerce la soberanía a través, básicamente del sufragio.

Las experiencias ya existentes al respecto, en países europeos de mayor tradición migratoria que la nuestra, animan a la igualdad jurídica en los derechos de participación política. Con la evidencia de que los Estados que han optado por conceder el sufragio municipal a los residentes extranjeros, no han sufrido ninguna desestabilización en la política local. Entre ellos Dinamarca, Irlanda, Holanda, Suecia, Finlandia y Bélgica, sino que han permitido que emergieran élites ciudadanas incluso, como señala Wihtol de Wenden (2003, 257), en un cantidad más significativa que en el modelo meritocrático, no parece que las críticas al mismo puedan seguir manteniéndose. Más bien al contrario “desde el punto de vista de la integración, es obvio que el derecho de voto local no debería derivarse de la nacionalidad sino de la residencia permanente” (COM 2003, 336).

Desde los actuales parámetros constitucionales, cualquiera que sea la vía que se adopte para reconocer derechos de participación política (especialmente en el caso del sufragio, pero no sólo), plantea múltiples interrogantes. Si acudimos a la opción más factible y viable a corto plazo, sin reforma, el máximo impedimento se centra en acotar la extensión del criterio de reciprocidad. Entendida en su doble dimensión de reconocimiento y ejercicio, implica dos niveles de problemas de carácter tanto jurídico como político: ¿con qué tipo de estados puede España firmar acuerdos bilaterales de reciprocidad y cómo asegurar en el futuro, que esta posibilidad no va a utilizarse de un modo partidista, por así decirlo, a favor de una determinada política, con unos Estados, o con otros, de forma que la participación política acabe siendo un derecho a la carta?

Además, incluso si se suscribiesen tratados bilaterales, como de hecho ya ha ocurrido con países como Argentina, entraríamos en cuestiones de tipo práctico para desarrollarlos. Precisamente para activar las disposiciones que hagan efectivos los acuerdos bilaterales de reciprocidad quedan pendientes aspectos concretos como el tipo de residencia que se va a exigir para acceder al derecho de sufragio en el ámbito municipal, tanto cuantitativamente (número de años) como cualitativamente (tipo de autorización, si se incluye a los estudiantes, a los refugiados, etcétera). Asimismo este reconocimiento del derecho de participación política afectaría a la normativa electoral, que también debería adaptarse.

Si bien, como hemos visto, la estricta exigencia de la reciprocidad podría interpretarse, atendiendo básicamente a criterios de eficiencia que adelanten la extensión del derecho, acudiendo a la reciprocidad sólo en el reconocimiento y no en el ejercicio, lo deseable a largo plazo sería la reforma constitucional. Si se renuncia a esa

posibilidad, o si lo que es peor, se estanca el debate en la oportunidad o no de la misma, tan sólo se estará perpetuando una exclusión, fruto del tradicional modelo de ciudadanía, que carece de toda justificación democrática en sociedades plurales como las actuales (Mezzadra 2005, 107-118).

En la legislación española sobre extranjería, marcada como hemos visto por una lectura restrictiva de los derechos, en la que cada vez se amplía más el conjunto de derechos de posible configuración legal y en la que se recurre, al mismo tiempo, a falaces distinciones entre el ejercicio y la titularidad para negar en la práctica derechos, la posibilidad de participación política es una forma no sólo de acercarnos a un estatuto jurídico pleno, sino de garantizarlo en su conjunto.

Parece obvio, ante la realidad social, que una lectura más restrictiva de la necesaria, para no forzar el texto constitucional, puede traicionar las exigencias de nuestro modelo de Estado Social y Democrático de Derecho. De ahí la oportunidad de una interpretación constitucional ampliada, sin renunciar, por otra parte y a largo plazo, a una posibilidad de modificación que la propia Constitución contempla.

Otros aspectos invitan a dicha reforma. Ciertamente si se comienza por reconocer el derecho de participación política a las personas inmigrantes en la elecciones municipales, el discurso que existe sobre el fenómeno de los flujos migratorios puede adquirir una nueva dimensión más propicia a la integración. Como mantiene, entre otros, Zapata (2005, 56), para salir de la aparente sensación generalizada de estancamiento discursivo en torno a la inmigración, una alternativa sería introducir la variable del derecho de voto. Tal reconocimiento supondría un impacto inmediato en el diseño de los programas de los partidos políticos, así como en sus actitudes y comportamientos.

Efectivamente, los partidos se verían obligados a construir sus discursos teniendo en cuenta las exigencias del nuevo electorado, para lo cual no podrían seguir evitando el tratamiento integral de esta cuestión, ni permanecer ajenos a las reivindicaciones de las asociaciones de inmigrantes y de los colectivos que trabajan en este campo. Además sería una posible vía de salida a la situación actual en la que la realidad de las personas inmigrantes parece relevante para los partidos políticos únicamente si afecta o puede crear conflicto a su electorado.

Por lo que se refiere al espacio para impulsar esa necesaria política de integración, en la misma medida que las competencias no pueden quedar encerradas en el ámbito estatal sino que deben abrirse al autonómico, éste ha de implicar y propiciar la

intervención de los municipios. El objetivo sería combatir la situación asimétrica en virtud de la cual la Administración local es la más cercana al inmigrante, por tanto, aquella a la que éste como sujeto administrado exigirá actuaciones rápidas y concretas, y en cambio es la que dispone de menores medios para la intervención y la pronta actuación.

Ciertamente la normativa sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, con el conjunto de medidas que de ella derivan, no puede sostenerse si procede de forma contraria a la demanda que surge de la transformación de España en un país de recepción de flujos migratorios. Insistir en la diferenciación entre sociedad civil y política, contribuye a enfatizar el nexo de unión entre derechos y ciudadanía como sinónimo de nacionalidad, cuando la realidad social plural demanda, en mi opinión, una actuación en sentido opuesto. Es decir, ante una sociedad marcada por la diversidad se hace imprescindible, en la dimensión jurídica, una disociación entre igualdad y nacionalidad para permitir que los derechos y libertades se vinculen a la condición de residente, reconociéndole un estatuto jurídico pleno, sin anular al tiempo, los derechos fundamentales de aquéllos que aún no gozan de dicha condición.

Bibliografía citada

Aja, E., “Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes”, VV. AA., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Vol.I, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 439-456.

Aja, E y Arango, J., *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.

Aja, E. y Díez, L., “La participación política de los inmigrantes”, *La Factoría*, nº 10, 1999-2000.

Añón, M. J.,

-“Derechos sociales: el test de la inclusión”, *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, A. Antón (coord.), Talasa, Madrid, 2000, pp. 148-191.

-“Extranjeros inmigrantes, derechos sociales e integración social”, *Derechos Ciudadanos*, nº 0, 2005, pp. 9-20.

Borjas, G. J., *Heaven’s Door. Immigration Policy and the American Economy*, Princeton University Press, 1999.

De Lucas, J.,

- *Globalización e Identidades. Claves políticas y jurídicas*, Icaria. Antrazyt, Barcelona, 2003.

- “Ciudadanía, Extranjería y Derechos”, Betegón, J., De Páramo, J. R, Laporta, F. J., y Prieto, L (coord.), *Constitución y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004 a, pp. 379-407.

- “Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes”, Aubarell, G. y Zapata, R. (eds.), *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria. Antrazyt, Iemed, Barcelona, 2004, pp. 215-236.

- “La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración”, *La integración de los inmigrantes*, CEC, Madrid, 2006, pp. 11-43.

De Lucas, J.; Peña, S.; Solanes, A., *Inmigrantes. Una aproximación jurídica a sus derechos*, Germania, Valencia.

Esteban de la Rosa, F.,

- “Derechos de participación política y empadronamiento de los extranjeros en España (art. 6)”, Moya, M. (coord.), *Comentario sistemático a la ley de extranjería*, Comares, Granada, 2001, pp. 547-577.

-“Artículo 6 . Participación pública”, Espulgues, C. (coord.), *Comentarios a la ley de extranjería*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 142-178.

García Añón, J., “Políticas migratorias en la Unión Europea”, VV. AA., *Globalización, migración y derechos humanos*, Programa Andino de Derechos Humanos, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2004, pp. 61-82.

García Roca, J., “La titularidad constitucional e internacional de los derechos fundamentales de los extranjeros y las modulaciones legales a sus contenidos”, Revenga, M. (coord.), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España. II Jornadas Italo-españolas de Justicia Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 71-109.

García-Panasco, G., “Medidas cautelares: especial referencia a los centros de internamiento de extranjeros”, *Seminario Especialistas Extranjería. Fiscales*, Madrid, 2004, pp. 2985-3023.

Hayter, T., 2000, *Open borders: the case against immigration controls*, Pluto Press, London.

Illamola, M., “La Unión Europea y la política de integración de los inmigrantes”, Aparicio, M., Illamola, M., Moya, D. y Rodera, S. (coord.), *Las fronteras de la ciudadanía en España y en la Unión Europea*, Documenta Universitaria, Girona, 2006, pp. 61-72.

Izquierdo, A. (dir.), *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, CES, Madrid, 2003.

Izquierdo, A., “Cuatro razones para pensar en la inmigración irregular”, Blanco, C. (Ed.), *Migraciones. Nuevas movildades en un mundo en movimiento*, Anthropos, 2006, pp. 139-159.

Izquierdo, A. y López de Lera, D., “La huella demográfica de la población extranjera”, *Sistema*, 2003, nº175-176, pp. 181-200.

Massó, M. F., *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado Nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Colex, Madrid, 1997.

Mezzadra, S., *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Traficantes de sueños, Madrid, 2005.

Peces-Barba, G., “Los derechos humanos del extranjero”, Marzal, E. (Ed.), *Derechos humanos del incapaz, del extranjero, del delincuente y complejidad del sujeto*, Bosch, Barcelona, 1997, pp. 113-123.

Presno, M. A., “La participación política como forma de integración”, Presno, M. A. (coord.), *Extranjería e Inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 19-42.

Pumares, P.; García, A. y Asensio, A., *La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España*, MTAS, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, OPI, 2006.

Rodríguez-Drincourt, J. J., *Los derechos políticos de los extranjeros*, Civitas, Madrid, 1997.

Rubio, R., “La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales”, *Extranjería e Inmigración, Actas de las IX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 11-51.

Sagarra i Trias, E.,

- *Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España. Protección jurisdiccional y garantías*, Bosch, Barcelona, 1991.

- “Un nuevo *status* de extranjero en España. (El inmigrante, irregular, empadronado, residente trabajando y con orden de expulsión)”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 1, noviembre de 2002 a, pp. 89-98.

- *La legislación sobre extranjería e inmigración: una lectura. Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España*, Publicacions i Edicions UB, Barcelona, 2002.

Sánchez, M. A., “Derechos políticos. Participación pública”, Sánchez, M. A. (coord.), *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*, Diego Marín Librero Editor, Murcia, 2005, pp. 227-238.

Santolaya, P., “Artículo 6. Participación pública”, Santolaya, P. (coord.), *Comentarios a la nueva Ley de Extranjería*, LexNova, Valladolid, 2000, pp. 63-67.

Sassen, S., *¿Perdiendo el control?. La soberanía en la era de la globalización*, Bellaterra, Barcelona, 2001.

Simó, C. y Torres, F., *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

Solanes, A.,

-La irregularidad que genera la ley de extranjería. Un factor a tener en cuenta en una futura reforma”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 4, 2003, pp. 125-139.

- “La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves”, *Arbor*, CLXXXI, 713, 2005, pp. 81-100.

-“Inmigración, Integración y Tercer Sector”, *Revista Española del Tercer Sector*, nº 4 septiembre –diciembre 2006, pp. 15-52.

Solanes, A. y Cardona, M. B., *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

Wihtol de Wenden, C. (2003) “Pour le droit de vote des immigrés aux élections municipales”, Guillot, J. (dir.). *Immigració i poders locals. Ciutats i Persones*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 251-258.

Zapata, R., *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Anthropos, Barcelona, 2001.

Zapata, R., *¿Existe una cultura de acomodación en España?. Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000*, CIDOB Edicions, Barcelona, 2004.

Zapata, R., “Inmigración y participación política: asociacionismo, derechos políticos y comportamiento discursivo de los partidos políticos”, VV. AA. *Immigració i Participació: per l'accés a la plena ciutadania. Jornades de reflexió*, CC. OO. i Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005, pp. 29-69.