

El Marco jurídico de los “Nuevos Aragoneses”



editorial
LEX NOVA

SEMINARIO PERMANENTE SOBRE
MIGRACIONES INTERNACIONALES Y EXTRANJERÍA



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA



REAL E ILUSTRE COLEGIO
DE ABOGADOS DE ZARAGOZA



EXTRANJERÍA

**MARCO JURÍDICO DEL II PLAN DE
INMIGRACIÓN DE ARAGÓN
(MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA CÍVICO-SOCIAL
EN LA CARTA ARAGONESA DE DERECHOS).**

**Pascual AGUELO NAVARRO y Ángel G. CHUECA SANCHO,
Directores de INTERMIGRA**

© Intermigra · Semiex
2008

Realización y diseño

Editorial Lex Nova
MAC:115

Fotocomposición e impresión

EDITORIAL LEX NOVA

Depósito legal. VA. 197-2008

Esta obra no podrá ser reproducida total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, sin permiso previo por escrito de Intermigra · Semiex, la cual no asume responsabilidad alguna derivada de la utilización o no invocación de la información contenida en esta publicación.

Sumario:

NOTA PREVIA

INTRODUCCIÓN: CONCEPTUACIÓN DE LA INMIGRACIÓN DESDE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA.

1. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA INMIGRACIÓN POR NORMAS PROCEDENTES DE CUATRO ORÍGENES:

- 1.1. Las normas de Derecho Internacional Público
- 1.2. Las normas de la Unión Europea
- 1.3. Las normas internas de rango estatal
- 1.4. Las normas Autonómicas

2. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y LAS CCAA EN INMIGRACIÓN INTERNACIONAL:

- 2.1. El marco competencial estatal
- 2.2. El marco competencial de las CC.AA. El caso particular de Aragón.

3. INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA.

4. LA CONDICIÓN POLÍTICA DE ARAGONÉS.

5. UNA CIUDADANÍA CÍVICO SOCIAL ARAGONESA INTEGRADORA EN DERECHOS:

- 5.1. La Carta Aragonesa de Derechos
- 5.2. Los derechos atribuidos a todas las personas en la Carta Aragonesa.
- 5.3. Los deberes de todas las personas en la Carta Aragonesa

6. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CARTA ARAGONESA DE DERECHOS EN MATERIA DE MIGRACIONES INTERNACIONALES

7. OTROS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES QUE LAS CCAA DEBEN RESPETAR Y PROTEGER.

8. CONCLUSIÓN: LA CARTA ARAGONESA DE DERECHOS ESTABLECE UNA AMPLIA CIUDADANÍA CÍVICO SOCIAL DEL INMIGRANTE

NOTA PREVIA

A lo largo de 2007, el Gobierno de Aragón, en el proceso de elaboración del que será el II Plan de Inmigración de Aragón, encomendó al Seminario Permanente sobre Migraciones Internacionales y Extranjería de Aragón, INTERMIGRA/SEMIEX, la preparación de un informe sobre el Marco Jurídico del II Plan de Inmigración.

A continuación presentamos el trabajo finalmente entregado. Las reflexiones vertidas en el documento y su publicación sin duda pueden ayudar a debatir y reajustar las conclusiones alcanzadas. Sirva, pues, su lectura de invitación a la crítica de los conceptos expuestos, algunos de ellos sin duda polémicos, pero realizados desde la perspectiva inequívoca de la realización de los derechos humanos de todas las personas

INTRODUCCIÓN: CONCEPTUACIÓN DE LA INMIGRACIÓN DESDE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA.

La inmigración masiva, que se produce (entre otros momentos históricos) a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, está cambiando profundamente las sociedades de origen, así como las de acogida. El fenómeno es de tal dimensión que en pocos años dicho cambio está siendo asumido por las Ciencias Sociales y Jurídicas, a través de conceptos que no siempre están claramente delimitados en la actualidad. Centraremos la atención en tres conceptos nucleares en tan complejo fenómeno: Integración, ciudadanía e interculturalidad.¹

En primer lugar, cuando hablamos de **integración**, habremos de preguntarnos por el contenido mismo del concepto, salvo que elijamos el camino más rápido —pero menos respetuoso con los derechos humanos de todos— de la integración como simple asimilación. No resulta fácil, como veremos, su definición, pero debe quedar claro, como punto de partida, que la integración habrá de producirse, como no puede ser de otra forma, en derechos y en deberes.

Avanzando un poco más, podemos pensar en la **ciudadanía**; el uso de este concepto también se halla claramente indeterminado, de modo que la indeterminación permite a los estatistas y a los nacionalistas de todo cuño pretender asimilarlo a nacionalidad (en un sentido jurídico, en un sentido político o en un sentido mixto, con prevalencia de unos u otros aspectos en cada momento).

Precisamente por esta indeterminación se habla con frecuencia de ciudadanía cívica, que lingüísticamente resulta una simple reiteración, porque con esos términos nos referimos a la “ciudadanía ciudadana”. Reiteración, sin embargo, generalmente admitida y de la cual también nos valemos en esta exposición, acompañando el concepto de ciudadanía con los términos de “cívica y social”².

El tercer concepto nuclear es el de **interculturalidad**; de nuevo surgen las dudas porque suele hablarse además de multiculturalidad o de pluriculturalidad. Y tales conceptos no parecen ser sinónimos. Los términos multiculturalidad o pluriculturalidad responden más bien a situaciones de hecho, en las cuales cada cultura evoluciona independientemente de las demás, en ocasiones evoluciona incluso **contra** las demás. Por el contrario, la interculturalidad responde a la forma más aceptable desde el punto de los derechos de la persona, de relacionarse entre todas ellas, de la interacción entre las mismas.

A nuestro entender la interculturalidad está bastante bien definida en la Convención de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) **sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales** (de 20 de Octubre de 2005), cuando señala que “la ‘interculturalidad’ se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo”³.

1 Debe tenerse en cuenta que el desarrollo de buena parte de los conceptos son coincidentes con los principios expuestos en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, aprobado elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que debe servir de punto de partida de cualquier Plan Autonómico.

2 Otros hablan de “ciudadanía plural y cívica”, como Joan PRATS (en Ciudadanía e Inmigración, en <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=221523&art=221533>, consultada el 18 de enero de 2008. En cuanto la “pluralidad” implique desigualdad jurídica, esta expresión nos parece preocupante.

3 Art. 4, 8º.

De lo anterior cabe deducir que la interculturalidad debe incluir no sólo la comparación entre dos o más culturas, sino también la comunicación entre ellas, en un plano de respeto mutuo, de equidad, no de vasallaje. Podemos afirmar, por tanto, que la interculturalidad implica una relación recíproca y equitativa en derechos y en deberes.

No podemos finalizar esta introducción sin referirnos a un concepto jurídico esencial del fenómeno de las migraciones: **el principio de igualdad y no discriminación**. Desde los Derechos Humanos surge este principio como elemento totalmente imprescindible para lograr cualquier convivencia mínimamente democrática y humana entre personas procedentes de diferentes orígenes, religiones y culturas. El mencionado principio constituye la argamasa que debe trabar las sociedades contemporáneas, sus individuos, en el pleno respeto de los Derechos Humanos de todas las personas.

Desde esta perspectiva conceptual, por tanto, asimismo compleja, analizaremos a continuación el marco jurídico del II Plan de Inmigración de Aragón. Un marco que titulamos "Migración y ciudadanía cívico-social en la Carta Aragonesa de Derechos".

Nuestro análisis parte de la regulación jurídica de este fenómeno por normas procedentes de cuatro orígenes distintos (internacional, europeo, estatal y autonómico), mostrando un particular interés por el marco normativo de la Unión Europea, se examina después el marco competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia migratoria; a ese examen sigue el estudio de la relación entre inmigración y ciudadanía y el análisis de la condición política de aragonés/a. Afortunadamente esa condición política (no demasiado felizmente configurada) no ha impedido la adopción de lo que podemos denominar como la CARTA ARAGONESA DE DERECHOS, que atribuye la mayor parte de los mismos a todas las personas dependientes de la jurisdicción del Gobierno aragonés.

En el examen ponemos el acento en la necesaria correlación entre derechos y deberes de inmigrantes; la insistencia en los derechos conduce a algunas personas y ciertos sectores sociales a una consideración perversa del fenómeno migratorio, como si los inmigrados no trabajaran, no pagaran impuestos o no contribuyeran a la Seguridad Social

Las recientes sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional acerca de los derechos de las personas migrantes en situación administrativa irregular tienen una gran importancia pues deben ayudar a determinar el contorno del estatuto jurídico de los extranjeros y por tanto deben introducir un alto grado de estabilidad jurídica en este terreno. Precisamente la sentencia 236/2007 señala textualmente: *"...La dignidad de la persona, como 'fundamento del orden político y la paz social' (art. 10.1 CE), obliga a reconocer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre, aquellos derechos o contenidos de los mismos imprescindibles para garantizarla, erigiéndose así la dignidad en un mínimo invulnerable que por imperativo constitucional se impone a todos los poderes, incluido el legislador"*⁴.

En conclusión, el presente trabajo parte de la dignidad de la persona (sea cual fuere su estatus migratorio, regular o irregular, siempre pugnando por la regularidad, que a todos beneficia) y reafirma la urgente necesidad de recuperar a la persona como eje central de cualquier política, incluida, sin excepciones, la migratoria.

4 Fundamento Jurídico nº 7, subrayado añadido. Habrá que consultar, asimismo, la STC 238/2007, de 21 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía) y las dictadas el 20 de diciembre de 2007 (STC 260/2007 —recurso del Parlamento Vasco—, STC 261 —recurso de 64 diputados del Grupo Parlamentario Socialista—; STC 262/2007 —recurso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha—; STC 263/2007 —recurso de la Comunidad Autónoma de Aragón—; STC 264/2007 —recurso de la Junta de Extremadura—, y STC 265/2007, recurso del Principado de Asturias).

1. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA INMIGRACIÓN POR NORMAS PROCEDENTES DE CUATRO ORÍGENES.

Si examinamos la regulación jurídica del complejo fenómeno que constituye la migración internacional, podremos comprobar que, desde la perspectiva de España y de Aragón, en ella confluyen normas de, al menos, cuatro orígenes distintos: el internacional, el de la Unión Europea, el estatal y el autonómico.

Se configura así una pirámide normativa cuyo contenido debe ser aplicado por todas las Administraciones, también por la que esté más próxima a la persona inmigrada. En el actual ordenamiento jurídico español, generalmente esa Administración será la autonómica o la municipal.

1.1 Las normas de Derecho Internacional Público

En efecto, en lo alto de la pirámide normativa encontramos normas de Derecho Internacional Público, sobre todo tratados de Derechos Humanos (DH). Cuando dichos tratados obligan a un Estado, a través de la ratificación o de otro modo de asunción de compromisos internacionales, todos los órganos de ese Estado –sea cual fuere su posición en el organigrama estatal- se hallan a su vez obligados por las normas internacionales. En el caso de los tratados de DH todos los órganos de un Estado están comprometidos a respetar todos los derechos en ellos protegidos. Generalmente esos derechos, por su naturaleza universal, salvo los políticos, se atribuyen a “todos” o a “todas las personas” dependientes de la jurisdicción de ese Estado.

En el caso español, además, los tratados ratificados por España y la misma Declaración Universal de Derechos Humanos sirven como parámetros de interpretación de los derechos constitucionalmente protegidos⁵

Entre los tratados internacionales de DH ratificados por España, además de la ya citada Declaración Universal de DH (que jurídicamente no es un tratado), citaremos los de ámbito universal y los de ámbito regional.

1.1.a) Normas de ámbito universal

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos de 1966),
- la Convención que prohíbe toda discriminación racial (1966),
- la Convención que prohíbe toda discriminación contra la mujer (1979),
- la Convención que prohíbe la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984),
- La Convención de Derechos del Niño (1989), etc.

En el mismo terreno es muy importante no olvidar numerosos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (que protegen la libertad sindical, prohíben el trabajo de los niños o, por ejemplo, se refieren a la higiene y seguridad en el trabajo).

⁵ El artículo 10.2 de la CE señala, “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”

Dentro de este apartado, y aunque no haya sido ratificado todavía por España, debemos mencionar por su extraordinaria trascendencia el Convenio Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias de 1990, vigente desde el año 2003 y que contiene el catálogo de derechos de las personas migrantes.⁶

1.1.b) Normas de ámbito regional

En el ámbito regional del Consejo de Europa nos referimos sobre todo a:

- la Convención Europea de Derechos Humanos (1950, actualizada por sus 14 protocolos adicionales,
- al Convenio sobre el estatuto jurídico del trabajador migrante (1977)
- al Convenio del Consejo de Europa sobre la protección de datos de carácter personal, y
- a la Carta Social Europea (de 1961), así como a la denominada Carta Social Europea revisada (1996).
- A pesar de que tampoco han sido ratificados por España, destacaremos la trascendencia del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005) y el Convenio del Consejo de Europa para la explotación de los niños contra la explotación y los abusos sexuales (2007)

1.1.c) Los Tratados internacionales y las Comunidades Autónomas

Pero, los tratados internacionales (sea cual fuere su denominación), ¿no son algo que compete sólo al Estado llamémosle central? ¿Qué interés pueden ofrecer estas normas internacionales a las Comunidades Autónomas, en este caso a la Comunidad Autónoma de Aragón?

Para responder a esas interrogantes es necesario diferenciar dos aspectos o momentos jurídicos: en primer término, la celebración de los tratados internacionales, incluida la manifestación del consentimiento para obligarse internacionalmente, que en el ordenamiento español compete al Estado (art. 149, 1º, 3º, de la Constitución Española); en segundo lugar la aplicación o ejecución de las normas insertas en los tratados. Pues bien, los tratados interesan en gran medida a las Comunidades Autónomas, porque los Estatutos de Autonomía suelen atribuirles la aplicación o ejecución de las normas internacionales en el ámbito competencial propio de cada Comunidad Autónoma.

En concreto Aragón está encargado de la ejecución de tales tratados, pues el art. 97, 3º, del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón (L.O. 5/2007, de 20 de abril) señala:

“La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma.”

1.2 Las normas de la Unión Europea

En segundo término hemos de recordar las normas de la Unión Europea; siendo España miembro de la Unión, su derecho obliga a todos los Estados miembros y a todos los órganos de dichos Estados; obliga pues a la Comunidad Autónoma de Aragón.

⁶ Al respecto recordamos que en España ha habido recientes iniciativas, del Parlamento de Cataluña y del Consejo General de la Abogacía Española, que han solicitado al Gobierno y a las Cortes Españolas su ratificación. Un dossier completo sobre el tema puede verse en la web de Extranjería ReICAZ.

Adicionalmente conviene no olvidar que el derecho de la UE goza de primacía sobre el derecho interno de los Estados miembros; la primacía significa que, si existen dos normas (una de la UE y otra estatal) que regulan un aspecto concreto y su regulación es diferente, la norma de la UE prima sobre la interna, debe aplicarse antes que la norma interna; es más, la primacía exige al Estado miembro correspondiente que, por los mecanismos internos oportunos, derogue su norma interna y la sustituya por otra que no viole el Derecho de la UE.

Precisamente en dicha perspectiva el art. 93 del vigente Estatuto, en su párrafo 2 observa:

“La Comunidad Autónoma de Aragón aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto”.

1.2.a) El Derecho migratorio de la Unión Europea

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999, la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia pasó a constituir un objetivo de la propia UE.

A su vez el Tratado de la Comunidad Europea en su parte tercera (Políticas de la Comunidad), contiene el Capítulo IV, dedicado a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”

Por otra parte el protocolo n.º 2 al TCE, adoptado en Ámsterdam en 1997, prevé expresamente la integración del acervo Schengen en Derecho de la Unión, que se produjo formalmente mediante la Decisión n.º 1999/435/CE relativa a la definición del acervo de Schengen.

Finalmente, el Tratado de la Unión Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007⁷, regula asimismo aspectos relativos a las migraciones internacionales. Especial importancia tiene el futuro Título IV del Tratado de Funcionamiento de la UE (arts. 61 a 69 L), que norma el espacio de libertad, seguridad y justicia. Sin analizar en este momento en profundidad tan interesante cuestión, sí recordaremos que –según el futuro art. 69 B- “la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un tratamiento equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”

Con todo ello podemos afirmar que todavía no estamos en la realidad ante una sola política migratoria común puesto que la Unión la “desarrollará” (en futuro, no la “desarrolla”); sin embargo, los avances producidos en los últimos años en la consolidación de dicha política y de un derecho migratorio de la UE han sido muy importantes

1.2.b) Normas de la Unión Europea

Entre las normas de la UE en esta materia, sin que la siguiente lista sea exhaustiva, podemos destacar:

En materia de visados, entrada y cruce de fronteras:

- Reglamento 539/2001, que establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, cuya última modificación se realizaba el Reglamento (CE) n.º 1932/2006, exigiendo visado a los nacionales de Bolivia.

⁷ Cuando entre en vigor, quedarán dos tratados constitutivos, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; desaparece, pues, el actual Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

- Reglamento (CE) 2133/2004 del Consejo, de 13 de Diciembre de 2004, sobre la obligación, para las autoridades competentes de los Estados miembros, de proceder al sellado sistemático de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países en el momento de cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y por el se modifican a tal efecto las disposiciones del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen
- Reglamento (CE) nº 526/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario relativo al régimen de cruce de fronteras por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)
- Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera (2005/C 326/01)

En materia de orden público y seguridad:

- Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.
- Decisión marco del Consejo (de 13 de junio de 2002) relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros
- Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares
- Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea (DO L 321, 6-12-2003, p. 26)
- Programa de Acción relativo a la Inmigración Legal, publicado en diciembre de 2005.
- Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, regula un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica; su incorporación al Derecho estatal debería realizarse a más tardar el 12 de octubre de 2007

En materia de libertad de establecimiento :

- Reglamento (CE) nº 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países
- Reglamento nº 1905/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación para el Desarrollo.
- La Directiva 2003/86/ del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.
- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración
- Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes
- Directiva 2004/114/CE, del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, regula los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado. Diferencia, pues, otro estatuto jurídico, que debería estar incorporado al Derecho estatal a más tardar antes del 12 de Enero de 2007

- Decisión del Consejo, n.º 2007/435/CE, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general "Solidaridad y gestión de los flujos migratorios".

En materia de igualdad de trato y no discriminación destacamos las siguientes normas:

- Reglamento (CE) n.º 859/2003 del Consejo, de 14 de mayo de 2003, en materia de igualdad de trato en Seguridad Social.
- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias.

Por último en materia de integración señalamos:

- Tercer Informe Anual de la Comisión Europea sobre migración e integración. septiembre de 2007 [Com (2007)].
- Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de las políticas de integración en la UE para la promoción de la unidad en la diversidad. Adoptadas en junio de 2007.
- Segunda edición del Manual sobre la integración.
- Segundo Informe Anual de la Comisión Europea sobre migración e integración. Junio de 2006 [SEC (2006)].
- Cuadro relativo a la integración de los residentes de terceros países en la UE. Adoptado el 1 de septiembre de 2005.
- Propuesta de la Comisión Europea de creación de un Fondo para la integración, en el contexto del nuevo programa cuadro de solidaridad y gestión de flujos migratorios para el período 2007-2013 [COM (2005) 0123 final].
- Una nueva perspectiva para el programa de La Haya, principios básicos comunes.
- Manual sobre la integración.
- Consejo Europeo de Tampere (Finlandia). Octubre de 1999 se reclama la elaboración de una política común en el campo de la inmigración e integración de residentes de terceros países.
- Avance por la Comisión del concepto de ciudadanía civil. Noviembre de 2000.
- Aprobación por el Consejo de Ministros de la UE en 2000 de un paquete de medidas jurídicas antidiscriminatorias:
 - Directiva sobre la discriminación racial (2000/43/CE).
 - Directiva sobre la discriminación en el trabajo (2000/78/CE).
 - Programa de acción comunitaria.
- Creación de Puntos de contacto nacionales sobre integración. Octubre de 2002.
- Red de intercambio de información y buenas prácticas aprobada en las conclusiones del Consejo Europeo de Thessalonique de junio 2003.

- Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo de 2003.
- Primer Informe sobre migración e integración. julio 1994 [COM (2004) 508].

Estas y otras normas de la UE son las que, como señala el art. 93, 2º, del Estatuto aragonés de autonomía deben ser aplicadas por nuestra Comunidad Autónoma, ciertamente sin superar su ámbito competencial propio.

1.3 Las normas internas de rango estatal

Procede examinar en tercer término las normas aplicables a la inmigración del nivel estatal. Entre ellas sobresalen:

1.3.a) Normas básicas

- En primer término, la propia Constitución española, de 1978.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre. (LOEX)⁸.
- Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, y Real Decreto 1019/2006, de 8 septiembre, por el que se modifica el artículo 13.
- Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la UE y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

1.3.b) Otras normas

- Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de colocación.
- Orden PRE/1282/2007, de 10 de mayo, sobre medios económicos cuya disposición habrán de acreditar los extranjeros para poder efectuar su entrada a España
- Orden PRE/1283/2007, de 10 de mayo por la que se establecen los términos y requisitos para la expedición de la carta de invitación de particulares a favor de extranjeros que pretendan acceder al territorio nacional por motivos de carácter turístico o privado.
- Orden PRE/3654/2007, de 14 de diciembre, por la que se establece el importe de las tasas por concesión de autorizaciones administrativas, expedición de documentos en materia de inmigración y extranjería, o tramitación de visados en frontera.
- Resolución de 15 de abril 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 14 de abril de 2005, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos para la expedición de certificaciones padronales acreditativas de la residencia anterior al 8 de agosto de 2004, de los extranjeros afectados por el procedimiento de normalización inscritos con posterioridad.

⁸ Las reformas de la legislación de extranjería operadas en los años 2001 y 2003 sufrieron serias dudas de constitucionalidad. Como señalamos antes, los recursos presentados contra determinadas normas de la Ley Orgánica de Extranjería fueron fallados a finales de 2007, destacando la trascendencia de la STC 236/2007, de 7 de noviembre, que declara la inconstitucionalidad de varios de los preceptos impugnados por el Parlamento Navarro.

- Resolución de 26 de mayo de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 28 de abril de 2005, del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovados cada dos años.
- Resolución de 12 de agosto de 2005, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 15 de julio de 2005, por el que se aprueban las Instrucciones por las que se determina el procedimiento para autorizar la residencia y el desarrollo de actividades laborales deportivas profesionales por extranjeros.
- Resolución de 17 de noviembre 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General para la Administración Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la revisión anual del Padrón municipal y sobre al procedimiento de obtención de la propuesta de cifras oficiales de población.
- Resolución de 14 de noviembre de 2005, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se establece un nuevo procedimiento de elaboración del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura.
- Resolución de 28 de febrero de 2007, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 16 de febrero de 2007, por el que se aprueban las Instrucciones por las que se determina el procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España, de extranjeros en cuya actividad profesional concurren razones de interés económico, social o laboral, o relativas a la realización de trabajos de investigación y desarrollo, o docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural.

1.4 Las normas autonómicas

Finalmente, los diferentes Estatutos, también el vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, contienen normas aplicables a la inmigración internacional, a las que nos referimos a continuación. Dichas normas no sólo hablan de una genérica integración de los inmigrantes sino que además les atribuyen derechos concretos.

Antes de pasar a examinar las normas estatutarias reseñaremos los Convenios de Colaboración⁹ realizados entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las diferentes Comunidades Autónomas en materia de actuaciones de acogida e integración y refuerzo educativo, entre los que podemos destacar:

- Real Decreto 1199/2005, de 10 de octubre, por el que se regula la concesión de una subvención directa a las Ciudades de Ceuta y Melilla para programas de integración social y mantenimiento de servicios públicos básicos en relación con la inmigración.
- Real Decreto 1288/2005, de 28 de octubre, por el que se aprueban las normas reguladoras de una subvención a conocer de forma directa a Cruz Roja Española para la atención a inmigrantes a pie de la playa en el litoral de Andalucía y Fuerteventura durante el ejercicio de 2005.
- Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de

⁹ Ver Eduard ROIG, "Las relaciones intergubernamentales en la inmigración", en E. AJA, J. A. MONTILLA y E. ROIG (coords), "Las Comunidades Autónomas y la Inmigración", Tirant lo Blanch, Valencia 2006, pp. 89 y ss.

Migraciones y Servicios Sociales y la Junta de Andalucía, Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Ciudad de Ceuta. Comunidad Autónoma de Madrid, Ciudad de Melilla, Generalidad Valenciana, Junta de Galicia para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.

- Resolución de 14 de junio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Prórroga del Convenio de Colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Junta de Extremadura, Comunidad Autónoma de Canarias, Generalidad de Cataluña para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 22 de agosto de 2005, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Bienestar y Familia de la Generalidad de Cataluña, para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo.
- Resolución de 13 de septiembre de 2005, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón, para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo (BOA 14 de noviembre de 2005).
- Resolución de 11 de octubre de 2005, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Principado de Asturias, Consejería de Presidencia y Deportes de las Illes Balears para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo.
- Resolución de 2 de noviembre de 2005, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Galicia, la Región de Murcia para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo.
- Resolución de 28 de noviembre de 2005, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de La Rioja para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes, así como de refuerzo educativo.
- Resolución de 10 de enero de 2006, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Canarias para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo.
- Resolución de 11 de enero de 2006, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad de Melilla, para el desarrollo de programas de integración social y mantenimiento de servicios públicos básicos en relación con la inmigración.

2. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN INMIGRACIÓN INTERNACIONAL

A la hora de examinar esta cuestión, hemos de partir de una norma esencial sobre atribución de competencias en la materia abordada: el art. 149 de la vigente Constitución Española.

En concreto, el citado artículo 149.1.2.^a señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”.

La norma constitucional citada es clara y no parecía dejar ningún margen de maniobra a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos.

Pero, como escribe J.A. MONTILLA MARTOS, *“pese a la afirmación taxativa del art. 149.1.2 CE, no toda actuación pública relacionada con la inmigración es competencia del Estado. Y ello porque existen títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial que le habilitan para actuar con incidencia en este fenómeno”*¹⁰.

Ello sucede en un marco normativo y competencial en plena evolución tanto a nivel europeo como español. Así lo demuestra la continua modificación del derecho migratorio de algunos Estados europeos como Alemania, Francia, Gran Bretaña o Italia¹¹

II.1 El marco competencial estatal

Examinando los citados “títulos competenciales” queda claro que el Estado (llamémosle central) es el que tiene competencias exclusivas en materia de admisión de extranjeros en el territorio, de permanencia de los mismos y, en su caso, de expulsión y figuras afines.

Estas atribuciones competenciales se desprenden del papel político que históricamente ha tenido el Estado en el control efectivo de su territorio y en el control efectivo de la población o personas que en él se encuentren en cada momento (sean nacionales, ciudadanos de la UE no nacionales, extranjeros, apátridas o refugiados).

Pero no debemos olvidar que en esa función de control el Estado democrático de derecho debe respetar los Derechos Humanos de todas esas personas que, como dicen los tratados internacionales de Derechos Humanos, se hallan “sometidas a la jurisdicción del Estado”¹².

En general, en el actual ordenamiento internacional la competencia jurisdiccional de cualquier Estado sigue siendo sobre todo territorial. Conjugando esa competencia jurisdiccional territorial con la competencia personal del Estado, los tratados de Derechos Humanos le obligan a respetar tales derechos a todas las personas que se hallen en su territorio, sea cual fuere su situación administrativa migratoria¹³.

10 J.A. MONTILLA MARTOS y M. del C. VIDAL FUEYO, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007, p. 11.

11 Todos ellos modificaron sus respectivas normativas sobre migraciones internacionales y extranjería en 2007. En el caso británico las modificaciones se produjeron en 3 ocasiones.

12 Ver el art. 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos, por ejemplo.

13 Lo mismo debe decirse de otras personas que no se hallen en su territorio pero estén bajo su control (por ejemplo en territorio ocupado por otro Estado).

2.2 El marco competencial de las Comunidades Autónomas. El caso particular de Aragón.

Dicho esto, debemos situarnos en el marco competencial de las CCAA. Pues bien, conforme a sus correspondientes Estatutos y Leyes de delegación, las Comunidades Autónomas tienen atribuidas diversas competencias en materia de migraciones internacionales, que habrá que examinar en cada caso particular, y que para Aragón serán objeto de análisis en los apartados IV y siguientes.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón contiene diversas previsiones expresas en la materia.

Así, el artículo 4.3. señala:

“Los poderes públicos aragoneses, dentro del marco constitucional, establecerán las vías adecuadas para facilitar y potenciar la participación en las decisiones de interés general de los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón.”

Por su parte, el artículo 29 al tratar de las políticas de fomento de la integración social de las personas inmigrantes, dice:

“Los poderes públicos de Aragón promoverán las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública.”

Por último, el artículo 75.6.^a entre las competencias compartidas refleja:

“Políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica, así como la participación y colaboración con el Estado, mediante los procedimientos que se establezcan, en las políticas de inmigración y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros.”

Es necesario recordar que –como anteriormente señalamos– no encontraremos entre las materias que son competencias de las Comunidades Autónomas el control de la entrada de extranjeros en su territorio ni su permanencia ni su expulsión.¹⁴ Pero, aun con esta diferencia esencial respecto al Estado, cada Comunidad Autónoma sí deberá ejercer efectivamente en su territorio sus competencias propias, bajo los principios de igualdad y no discriminación.

En realidad el ser humano debe ser el centro de todas las políticas y programas migratorios; por tanto, todos los órganos de cualquier Estado deben respetar todos los derechos humanos de la persona migrante.

Como señala la STC 236/2007, *“...La dignidad de la persona, como ‘fundamento del orden político y la paz social’ (art. 10.1 CE), obliga a reconocer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre, aquellos derechos o contenidos de los mismos imprescindibles para garantizarla, erigiéndose así la dignidad en un mínimo invulnerable que por imperativo constitucional se impone a todos los poderes, incluido el legislador (...).*

No resulta difícil de deducir que el presente planteamiento parte del principio de igualdad y no discriminación; en segundo lugar tal planteamiento tiene en cuenta la necesaria colaboración

¹⁴ Los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña han regulado la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

interadministrativa en materia migratoria. Partiendo de estas ideas debemos avanzar hacia una integración en derechos de todas las personas que se hallan en Aragón, sea cual sea su nacionalidad o incluso su carencia de nacionalidad.

Aprendiendo de la historia también conviene recordar que los períodos más brillantes de Aragón han sido precisamente aquellos en los que pacíficamente convivieron personas de diversas procedencias y diversas culturas, como todavía atestiguan en la actualidad muchas de nuestras ciudades y pueblos. Este Aragón, en el pasado y hoy “tierra de acogida”, constituye un muy relevante precedente que habremos de analizar, profundizar y actualizar a comienzos del siglo XXI.

Porque desde luego la inmigración se ha convertido en un asunto transversal, de gran interés para todas las administraciones, internacional, europea, estatal, autonómica o municipal. Si nos detenemos en las autoridades autonómicas y municipales, comprobaremos que, una vez superada la marginación anterior¹⁵, cada vez son más amplias las competencias (a veces normativas, en muchos casos ejecutivas) que tales Administraciones deben ejercer en inmigración.

Las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos se ven afectados por este complejo fenómeno principalmente en tres direcciones:

- a) En cuanto deben ofrecer servicios de acogida a la inmigración internacional (atención sanitaria, alojamiento, educación, información de sus derechos y sus deberes)
- b) En cuanto deben trabajar en la conformación y aplicación de un marco general de integración de las personas inmigradas, potenciando su acceso a los bienes (incluida la vivienda), su acceso al trabajo, a la participación cívica, al ejercicio de los derechos de participación política¹⁶, etc.
- c) En cuanto deben conseguir (actuando mejor preventiva que represivamente) que no aparezcan conductas racistas o xenófobas, que impidan una convivencia normal entre inmigrados y no inmigrados

3. INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA

Señala la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que el concepto de ciudadanía tiene dos significados principales:

1. Una condición legal de pertenencia a un Estado
2. Membresía (o cualidad de miembro) en una comunidad que no necesariamente se define como Estado nación. Por ejemplo, la ciudadanía europea, la ciudadanía universal o la ciudadanía postnacional¹⁷.

Observa la misma publicación de la OIM que en el análisis de las cuestiones relacionadas con la ciudadanía se debe lograr un equilibrio entre los Derechos Humanos de las personas y las potestades discrecionales de los Estados soberanos.

La utilización frecuente de la ciudadanía como condición legal de pertenencia a un Estado conduce con excesiva frecuencia a confundir nacionalidad con ciudadanía. La primera es hoy un concepto excluyente y la segunda, aunque no siempre, aparece como incluyente.

¹⁵ Ver E. AJA, “La política de inmigración del Estado como condicionante de las Comunidades Autónomas”, en E. AJA, J. a. MONTILL y E. ROIG (coords), op. cit., pp. 172-173

¹⁶ Pero debe quedar claro que la atribución de tales derechos no depende de las Comunidades Autónomas, pues en esta materia carecen de competencias.

¹⁷ *Fundamentos de Gestión de la Migración para las personas encargadas de formular políticas y profesionales*, vol. Tres, Ginebra 2006, sec. 3.7, p. 5

Pero, como escribe B. ALÁEZ CORRAL, *“en contra de lo que se ha sostenido habitualmente, la evolución histórica de la nacionalidad y la ciudadanía nos demuestra que no ha existido un nítido y estático reparto de funciones entre una y otra, particularmente, que la ciudadanía no siempre ha sido una categoría incluyente y la nacionalidad excluyente, como lo son hoy en día”*¹⁸.

Contemporáneamente, se puede afirmar que varios factores han erosionado la soberanía de los Estados y que la soberanía es hoy mucho menos absoluta de lo que la teoría jurídica clásica afirma. Entre estos factores sobresale en primer término la globalización; en su vertiente jurídica positiva citaremos, asimismo, la exigencia del respeto de los Derechos Humanos; en tercer lugar, no podemos olvidar la pérdida de competencias de los Estados. Dicha pérdida se ha producido en una doble dirección: Hacia arriba (transfiriendo competencias a Organizaciones Internacionales, sobre todo a las denominadas supranacionales) y hacia abajo (efectuando la transferencia hacia Comunidades Autónomas y Ayuntamientos u otros entes subestatales).

Esta afortunada erosión de la soberanía estatal afecta, entre otros aspectos, a la competencia personal de los Estados y beneficia a las mismas personas. Les beneficia sobre todo porque las competencias se ejercen en el ámbito más próximo posible a los ciudadanos.

Por eso puede afirmarse que hoy se va abriendo camino un nuevo concepto de ciudadanía cívico social, en detrimento de la soberanía de los Estados; esa ciudadanía se halla mucho más cerca de la persona, no alejada y alojada en los altos poderes del Estado. Por tanto podemos afirmar que surge en la actualidad (escribe una autora italiana) *“la percepción de la ciudadanía como expresión de la persona humana... Parece pues clara la necesidad de remodelar el concepto de ciudadanía, anclándolo no en la pertenencia al Estado nación y al ius sanguinis, sino en la efectiva participación en la vida de una comunidad territorial, en la libre elección de residir y vivir en un determinado País”*¹⁹.

En todo caso la idea de ciudadanía lleva en la actualidad implícita una correlación que supone la asunción de derechos y deberes²⁰, tanto por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento como del ciudadano o de la ciudadana. En la idea de ciudadanía así expresada encontramos, pues, una muy significativa dosis de reciprocidad. En definitiva, el ciudadano tiene derechos que puede exigir y deberes que le pueden ser exigidos por la correspondiente comunidad.

Por tanto, si la persona migrante tiene similares o idénticos deberes en la comunidad de acogida (paga impuestos, contribuye a la Seguridad Social, debe cumplir sus normas, etc.), ¿por qué razón debe carecer de derechos inherentes a la ciudadanía?

Precisamente restableciendo esa relación o ecuación de reciprocidad entre derechos y deberes es como podremos llegar a un sistema de ciudadanía que no excluya a los extranjeros.

Caminando en esta dirección, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010), aprobado por el Consejo de Ministros en febrero de 2007, observa, por su parte, que *“el principio de ciudadanía implica avanzar en el reconocimiento de plenos derechos de participación cívica, económica, social, cultural y política a la población inmigrada”* (p.182)²¹.

De esta forma, la ciudadanía constituiría un estatus jurídico, alcanzable por cualquier persona, que impulsaría la conformación de sujetos activos y participativos en la realidad sociopolítica espa-

18 'Nacionalidad y ciudadanía': Una aproximación histórico-funcional, en <http://hc.rediris.es/06/articulos/html/Numero06.html?id=02>, consultada el 20 octubre 2007.

19 María Rosario MAURO, Immigrati e cittadinanza: Alcune riflessioni alla luce del Diritto Internazionale, La Comunità Internazionale 2007, nº 2, p. 374.

20 Posiblemente haya llevado siempre implícita esa correlación.

21 Esta misma dirección tiene su reflejo en el Estatuto aragonés, en los artículos antes reseñados 4.3; 29; y 75.6.ª.

ñola, imbuidos de valores y principios democráticos. Por tanto se trataría de educar para la igualdad, formar para evitar el racismo y la xenofobia y fomentar valores consustanciales al Estado democrático de derecho, tales como la dignidad de la persona humana, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos. Todos estos valores resultan indudablemente imprescindibles, asimismo, para la denominada “integración de los inmigrantes”.

Y es aquí donde encontramos la primera y más llamativa de las paradojas, puesto que no a todas las personas formadas en esos valores y principios se les va a permitir acceder con plenitud de contenido a ese estatuto de ciudadano, como sinónimo de sujeto activo y participativo. En nuestro actual ordenamiento el inmigrado²² –mientras mantenga su nacionalidad extranjera– verá muy mermada su intervención en la vida económica, social, cultural y política de la sociedad en la que vive.

Podemos afirmar que, en la actualidad, superadas, al menos jurídicamente, las viejas exclusiones²³, la más llamativa la conforma precisamente la de las personas no nacionales importando poco su especial arraigo y su voluntad de permanencia en una comunidad determinada. La superación de esta contradicción resulta, por tanto, ineludible para poder alcanzar la plena integración de las personas inmigradas²⁴.

A título de ejemplo en un sentido muy distinto y con un contenido actual e inclusivo del concepto de ciudadanía, nos encontramos con la Constitución Política de la República de Chile de 1980, que diferencia expresamente entre nacionalidad y ciudadanía. Obviamente los chilenos son nacionales de ese Estado, pero no todos ellos son ciudadanos, porque los ciudadanos tienen plenitud de derechos, también de derechos políticos; por ejemplo, son nacionales chilenos pero no ciudadanos plenos, los menores de dieciocho años de edad y quienes –aun siendo mayores de edad– hubieran sido condenados a una pena aflictiva. Por el contrario, no son nacionales chilenos pero sí son ciudadanos los extranjeros avecindados durante más de cinco años en territorio chileno.

Efectivamente dice el art. 14 de la citada Constitución:

“Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del art. 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley”.

Por tanto, en el Derecho chileno, los extranjeros avecindados por más de cinco años, que sean mayores de 18 años y no hayan sido condenados a penas aflictivas, gozan de derechos políticos.

Situándonos ahora en el ámbito europeo, interesa recordar que existen tratados internacionales que prevén esa intervención o participación política de los extranjeros; nos referimos a la Convención sobre la Participación de los Extranjeros en la vida pública a nivel local, firmada en Estrasburgo en 1992. Esta Convención (no ratificada por España, pero que sí lo ha sido por ocho Estados, como son Albania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Italia, Noruega, Países Bajos y Suecia) prevé que los Estados partes concedan ese derecho si los extranjeros cumplen los mismos requisitos que los nacionales y, además, residen legal y habitualmente en el Estado concreto durante los cinco años anteriores a las elecciones, pudiendo incluso cada Estado reducir ese período de residencia. En el debate europeo sobre el estatuto de los residentes de larga duración se afirmó la necesidad de avanzar en esa misma

22 Salvo que sea ciudadano de la UE.

23 Desigualdad entre hombres y mujeres; estamentos, por motivos religiosos y raciales, etc...

24 En este sentido, debemos recordar la existencia del Foro Estatal de Inmigración y el Observatorio sobre inmigración. En Aragón, por Decreto 113/2001, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón se crea el Foro de la Inmigración en Aragón, órgano colegiado de carácter consultivo para la participación y representación en el ámbito de la Política Social para Inmigrantes en Aragón; entre sus objetivos se encuentra la participación y representación de los colectivos y entidades relacionadas con la Inmigración en Aragón en el ámbito de la Política Social para Inmigrantes sirviendo, a su vez, de cauce de participación y diálogo.

dirección, pero finalmente la Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los residentes de larga duración no adoptó ninguna norma en esta materia.

En este camino de reafirmación de la ciudadanía de los inmigrantes resulta por tanto plenamente razonable reivindicar que los Estados de acogida otorguen la elegibilidad activa y pasiva, al menos, en un primer momento, a nivel municipal, a quienes residan regularmente con el carácter de residentes de larga duración.

En el caso español la atribución de tales derechos puede lograrse sin dificultad a través de la ratificación de la Convención de 1992 antes citada²⁵, configurando de esta manera un mínimo de derechos políticos de los extranjeros que tengan el estatuto de residentes permanentes en España. Desde luego la atribución de tales derechos no sólo no afectará a la autonomía local sino que la potenciará en la realidad cotidiana. De esta forma (siempre en el marco democrático) se pueden tener presentes los intereses de los inmigrantes que, en algunos municipios, constituyen un segmento elevado de la población total.

4. LA CONDICIÓN POLÍTICA DE ARAGONÉS

Una vez introducido el tema, parece necesario al objeto del presente estudio adentrarnos en el examen de la cuestión del contexto concreto aragonés, bien entendido que este examen resulta sin duda adaptable a cualquier otro contexto autonómico, regional o local.

El vigente Estatuto de Autonomía de Aragón comienza reconociendo la condición política de aragonés en su art. 4, que dice:

“1. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de aragoneses los ciudadanos españoles que tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Aragón o cumplan los requisitos que la legislación aplicable pueda establecer.

2. Como aragoneses, gozan también de los derechos políticos contemplados en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España o cumplan los requisitos establecidos en la legislación estatal. Los mismos derechos corresponderán a sus descendientes, si así lo solicitan, siempre que ostenten la nacionalidad española en la forma que determine la ley.”²⁶

Siguiendo la tesis más clásica y más favorable a la soberanía de los Estados (que identifica ciudadanía con nacionalidad), no se atribuye esta condición política autonómica a quien no ostente la nacionalidad española; solamente tienen la condición política de aragoneses las personas de nacionalidad española *stricto sensu*. A pesar de la extraordinaria importancia de la ciudadanía de la UE, ni siquiera se atribuye esta condición política de aragonés a los ciudadanos europeos, que residan de modo permanente en Aragón.

Se introduce así una elevada dosis de confusión al hacer equivalente, de forma indebida e innecesaria, la condición política de aragonés o de madrileño o de catalán con la atribución de derechos políticos (elegibilidad activa y pasiva a nivel municipal o a cualquier otro nivel).

En efecto, como consecuencia de la aprobación de los Estatutos de Autonomía surgió el concepto de “condición política autonómica, ciudadanía autonómica o vecindad autonómica”. Estamos

²⁵ Dado el actual tenor del artículo 13 del Texto Constitucional la ratificación de la citada Convención no debe implicar ningún tipo de reforma constitucional.

²⁶ Ley 5/2007, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, BOE de 23 de abril de 2007.

ante un concepto jurídico nuevo cuyo contenido se halla claramente necesitado de desarrollo y de precisión, tanto en el plano jurídico como en el político²⁷.

Pues bien, este concepto de condición política autonómica, ciudadanía autonómica o vecindad autonómica puede abarcar, sin dudas o reproches de constitucionalidad, desde a “todas las personas avecindadas en el territorio autonómico de que se trate”, caso del Estatuto vasco, a simplemente “los españoles avecindados”, como es el caso de los Estatutos andaluz, aragonés y catalán.

En el primer caso, “condición política autonómica”, se hace equivalente al concepto de ciudadanía o vecindad autonómica con un contenido evidentemente inclusivo al abarcar “a todas las personas”, en definitiva dependientes de la jurisdicción de la Comunidad Autónoma vasca. En el segundo, el concepto aparece excesivamente pegado a la condición nacional de español y, por consiguiente, con un contenido excluyente, por cuanto quedan fuera de él no sólo los ciudadanos extranjeros con voluntad de permanencia en el territorio de Aragón, sino también –como subrayábamos arriba– quienes disfrutaban de la ciudadanía de la Unión Europea, que por otra parte por mandato constitucional gozan, aun de forma limitada, de importantes derechos políticos (elegibilidad activa y pasiva a nivel municipal y del Parlamento Europeo).

Los Estatutos de Autonomía conservaron el concepto de vecindad administrativa como requisito para el acceso a la “condición política autonómica”, pero en algunos casos entre los que se encuentra el Estatuto Aragonés tan sólo hace acreedores de la condición política de “aragonés”, a los ciudadanos españoles avecindados en el territorio²⁸, olvidando que los ciudadanos extranjeros también pueden tener vecindad administrativa.

En nuestra modesta opinión esta cuestión debe merecer un serio intento de reflexión que conduzca a reelaborar el contenido de estas normas estatutarias, recuperando el verdadero contenido de “ciudadanía aragonesa” como cualidad de la persona que ostente la “vecindad administrativa” de cualquier municipio aragonés. Por eso debería haberse hecho depender de esta decisión la consideración de “aragonés” a toda persona, no solo de nacionalidad española, que con voluntad de permanencia se avecinase en el territorio de Aragón²⁹.

Cuestión distinta es la atribución de derechos políticos a las personas extranjeras cuyo límite viene impuesto por los art. 13.2 y 23 CE y la regulación estatal de los derechos de participación política en los distintos procesos electorales, teniendo en cuenta que, en determinadas condiciones las personas extranjeras pueden ser titulares, aún en forma limitada, de determinados derechos políticos y que por el contrario pueden existir aragoneses que se ven excluidos de los mismos³⁰.

De esta forma, a pesar de haber alcanzado unos (en nuestra modesta opinión) resultados inadecuados *hic et nunc* en la atribución de la condición política de aragonés, si partimos del principio de igualdad y no discriminación (al que antes nos referimos) las políticas públicas de nuestra Comunidad Autónoma deben ir destinadas a todas las personas que viven y deciden asentarse en el territorio con independencia de su nacionalidad, condición política autonómica o de cualquier otra circunstancia. En otras palabras: la titularidad de los derechos estructurados en las políticas públicas debe atribuirse a todas las personas que residen en Aragón con voluntad de permanencia.³¹

27 José Luis MERINO Y HERNÁNDEZ, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara Editorial, 1983, p. 39.

28 En el mismo sentido los Estatutos andaluz y catalán. Por el contrario el Estatuto vasco no lo limita a los ciudadanos españoles, sino a toda persona avecindada en un municipio vasco.

29 Puede recordarse cómo la vecindad civil, en el supuesto de nacionales españoles, se gana con la residencia de dos años, pudiendo ser un límite temporal razonable para que cualquier persona no española o ciudadano de la Unión Europea avecindada en el territorio aragonés adquiera la condición política autonómica de aragonés.

30 Menores, incapacitados, condenados a penas de pérdida de derechos de sufragio, etc.

31 Como veremos más adelante, esta confusión conceptual provoca ciertas incoherencias jurídicas al atribuir el goce de determinados derechos, de naturaleza universal, exclusivamente a los “aragoneses”, que por su carácter deben abarcar a todas las personas; a título de ejemplo, el art. 19 del Estatuto aragonés.

Cuestión distinta será la participación en los diversos procesos electorales, generales, locales y autonómicos, que sometidos a normativas estatales y a límites constitucionales, imponen restricciones a la participación en las elecciones municipales y autonómicas a las personas que no ostentan la nacionalidad española.

Aun contando con estas limitaciones estatutarias, es preciso preguntarse si la condición política de aragonés o aragonesa debe significar lo mismo que ciudadanía aragonesa. La respuesta a esa pregunta no es demasiado clara en la lectura del Estatuto, porque el concepto de ciudadano se utiliza en él con excesiva frecuencia como sinónimo de nacional español.

En este momento la tendencia a la inclusión debería ser el punto de partida de cualquier norma porque resulta muy complicado, por no decir imposible, conseguir que aquellos que viven en condiciones desiguales piensen en igual forma que el resto de la comunidad; sólo se tendrá un interés similar cuando se obtenga un resultado similar. Manteniendo las desigualdades, los requisitos previos de la democracia, como son la comprensión recíproca y el sentido común de los valores corren el riesgo de quebrarse.

5. UNA CIUDADANÍA CÍVICO-SOCIAL ARAGONESA INTEGRADORA EN DERECHOS

Con las cautelas y precisiones expuestas podemos afirmar y trataremos de justificar que a pesar de lo indicado en los apartados anteriores, el Estatuto aragonés sí reconoce un elevado número de derechos a las personas migrantes. De tal manera que nos lleva a reivindicar una auténtica Carta Aragonesa de Derechos que implica una clara voluntad de integración de los inmigrantes por parte del legislador estatutario aragonés.

Varias normas se refieren a ello de un modo indirecto o directo.

El art. 71, hablando de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Aragón, incluye en su apartado 34, la:

“Acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atiende a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial”.

Desde luego esta acción social será desarrollada en todo el territorio aragonés y deberá beneficiar a todas las personas residentes en Aragón en cada momento. El desarrollo de esta acción social favoreciendo sólo a quienes tienen la condición política de aragonés (e incluso sólo a los extranjeros que se hallen de forma regular) generaría un excelente caldo de cultivo para el racismo y la xenofobia.

Y el art. 75, párrafo 6º, recoge (ahora como competencia compartida) en concreto las

“Políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica, así como la participación y colaboración con el Estado, mediante los procedimientos que se establezcan, en las políticas de inmigración y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros”

El mismo art. 4 del Estatuto, al regular la condición política de aragoneses, añade un tercer párrafo muy significativo, que señala:

“Los poderes públicos aragoneses, dentro del marco constitucional, establecerán las vías adecuadas para facilitar y potenciar la participación en las decisiones de interés general de los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón”³².

En el terreno específico de la integración social sobresale el art. 29, que señala:

“Los poderes públicos de Aragón promoverán las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública”.

Afortunadamente estas normas no hablan de la integración social sólo de las personas inmigradas que residen regularmente o estén documentadas. Se refieren a la integración social de todos los inmigrados, sin entrar en delimitar su situación regular o irregular, materia en la que por otra parte no es competente la Comunidad Autónoma.

5.1. La Carta Aragonesa de Derechos

El Título I regula los derechos y principios; y su capítulo I se denomina “derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas”.

Inicialmente el art. 11, 2.º, parece que va a limitar seriamente los derechos de quienes no tengan la condición política de aragoneses, porque señala expresamente:

“Quienes gocen de la condición política de aragonés son titulares de los derechos regulados en este capítulo, sin perjuicio de su extensión a otras personas, en los términos que establezcan este Estatuto y las leyes”.

Sin embargo, la lectura completa de este capítulo en seguida nos permite abandonar la limitadora impresión inicial, porque la mayoría de los derechos el Estatuto los atribuye o los extiende a todas las personas. Debemos entender pues que se trata de todas las personas dependientes de la jurisdicción de la Comunidad Autónoma, tengan la condición política de aragoneses o aragonesas o no la tengan.

Existe pues también en el Estatuto de Aragón la que podemos denominar “Carta de Derechos del Estatuto”³³ o Carta Aragonesa de Derechos. Pues bien, en la Carta Aragonesa se incluyen derechos atribuidos a todas las personas y también deberes exigibles asimismo a todas las personas.

5.2. Los derechos atribuidos a todas las personas en la Carta Aragonesa

En esta materia hemos de tener presentes dos significativas anotaciones previas:

- 1.ª Partiremos del hecho indudable según el cual el Estatuto tiene rango de Ley Orgánica. Pues bien, como algunas de las previsiones del Estatuto realizan la atribución de un buen número de derechos a “todas las personas”, tienen por ello un significado particular; en otros términos, significan una ampliación del contenido de derechos establecidos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de diciembre, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social.

³² En este sentido, habría que incluir la creación del Foro por Decreto 113/2001, de 22 de mayo, antes citado.

³³ Ver G. CÁMARA VILLAR, “Derechos, deberes y principios rectores”, en Francisco BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, Madrid 2007, pp. 24 y ss.

2.^a Por otra parte, la redacción del nuevo Estatuto –en concreto la Carta Aragonesa de Derechos– exigirá una nueva regulación subestatutaria acorde con el mandato del Estatuto.

Veamos ahora el contenido de la Carta (en cuanto se refiere a inmigrantes), examinando en primer término los derechos atribuidos por el Estatuto a todas las personas, que son los siguientes:

1.º Derecho a la dignidad, seguridad, autonomía y no discriminación:

“Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal” (art. 12, 1.º).

2.º Derecho a las prestaciones sociales:

“Todas las personas tienen derecho a las prestaciones sociales destinadas a su bienestar, y a los servicios de apoyo a las responsabilidades familiares para conciliar la vida laboral y familiar, en las condiciones establecidas por las leyes” (art. 12, 2.º) ³⁴.

3.º Derecho a acceder a la cultura y al patrimonio cultural:

“Todas las personas tienen derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a la cultura, al desarrollo de sus capacidades creativas y al disfrute del patrimonio cultural” (art. 13, 1.º).

4.º Derecho a acceder a los servicios públicos de salud:

“Todas las personas tienen derecho a acceder a los servicios públicos de salud, en condiciones de igualdad, universalidad y calidad, y los usuarios del sistema público de salud tienen derecho a la libre elección de médico y centro sanitario, en los términos que establecen las leyes” (art. 14, 1.º).

El Estatuto ha ampliado a “todas las personas” el derecho de acceso a los servicios públicos de salud.

5.º Derecho a expresar su voluntad sobre intervenciones y tratamientos médicos:

“Todas las personas podrán expresar su voluntad, incluso de forma anticipada, sobre las intervenciones y tratamientos médicos que desean recibir, en la forma y con los efectos previstos en las leyes” (art. 14, 4.º)

6.º Derecho a acceder a los servicios públicos:

“Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos servicios públicos de calidad” (art. 16, 1.º)

7.º Derecho a la protección de datos personales y al acceso a los mismos:

“Todas las personas tienen derecho a la protección de sus datos personales contenidos en las bases de datos de las Administraciones Públicas y empresas públicas aragonesas y las empresas privadas que trabajen o colaboren con ellas. Igualmente, tendrán derecho a acceder a los mismos, a su examen y a obtener su corrección y cancelación” (art. 16, 3.º).

8.º Derecho a la protección de la salud y la seguridad en el consumo:

“Todas las personas, como consumidoras y usuarias, tienen derecho a la protección de su salud y su seguridad” (art. 17, 1.º)

³⁴ Dado el tenor del Estatuto podrán imponerse condiciones al ejercicio del derecho, por ejemplo el empadronamiento, pero estos condicionantes deberán ser idénticos para el conjunto de titulares del derecho, a riesgo de vulnerar el contenido universal estatutario.

9.º Derecho a un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud:

“Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales en condiciones de igualdad y el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro (art. 18, 1.º).

10.º Derecho a la protección contra la contaminación:

“Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley” (art. 18, 2.º).

11.º Derecho a la información medioambiental:

“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establecen las leyes” (art. 18, 3.º).

12.º. Especial mención a los Derechos en relación con el agua:

A pesar de que el artículo 19.1 se refiere a los “aragoneses” no sería coherente excluir del goce del “(...) derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas (...)”, a las personas extranjeras que se encuentren en territorio aragonés.

Si interpretamos de modo estricto esta norma, llegamos al absurdo resultado de que las personas extranjeras carecen de ese derecho. La argumentación necesaria para no caer en este absurdo, busca por el contrario una interpretación integradora y se basa (a nuestro entender) al menos en los tres argumentos siguientes:

1. El art. 12, 1.º, atribuye el derecho a la dignidad, seguridad, autonomía y no discriminación. El acceso al agua sólo de los aragoneses supondría desde luego una clara discriminación
2. El art. 16, 1.º, recoge el derecho de toda persona a acceder a los servicios públicos; ese acceso deberá incluir necesariamente el acceso al agua.
3. Finalmente, el art. 18.1 reconoce la titularidad de “todas las personas” del “derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso (...)”³⁵ Nadie puede imaginarse cómo se respetaría ese derecho si no se diese acceso al agua a todas las personas.

También habrá que recordar que la Carta Aragonesa de Derechos vincula a todos los poderes públicos aragoneses, así como a los particulares, dependiendo de la naturaleza propia de cada derecho.

Y, si hablamos de las garantías de los derechos incluidos en la Carta Aragonesa, no olvidaremos que (además de los órganos judiciales) existe una institución emblemática encargada de “la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos”. Se trata del Justicia de Aragón, como expresamente señala el art. 12 de la Ley 4/1985, reguladora del Justicia de Aragón: de nuevo aquí el término “ciudadanos” deberemos entenderlo en sentido amplio, abarcando a todas las personas dependientes de la jurisdicción de la Comunidad Autónoma de Aragón.

³⁵ Pensamos que este lapsus del legislador estatutario se puede deber a la confusión conceptual a la que nos venimos refiriendo de no diferenciar entre “condición política de aragonés o aragonesa” y “aragonés o ciudadano aragonés”.

5.3. Los deberes de todas las personas en la Carta Aragonesa

Reconocidos de un modo directo en la Carta Aragonesa de Derechos o en otras normas, analizaremos ahora los deberes de toda persona. Los deberes forman parte de la necesaria relación entre la persona (inmigrada o no) y el entorno social, el Estado en el que se halle.

Hablemos de algunos deberes generales, no por ello menos exigibles, y de otros específicos. En cuanto a los generales sobresalen:

- a) Desde luego toda persona tiene deberes respecto a la comunidad que la acoge, porque solamente en comunidad puede desarrollar libre y plenamente su personalidad (art. 29 de la Declaración Universal de DH) Por tanto indudablemente los inmigrantes tienen deberes respecto a la Comunidad que los acoge; tienen iguales deberes que los no inmigrantes (principio de igualdad y no discriminación).
- b) Asimismo toda persona está obligada a respetar los DH de otras personas, sean cuales fueren su ideología o su religión. El no respeto de estos Derechos no puede permitirse ni siquiera en nombre de ningún relativismo cultural o de ninguna religión.
- c) Toda persona está también obligada a respetar el Estado de derecho y las normas mínimas de convivencia democrática. En tal sentido conviene no olvidar que los Estados pueden rechazar en frontera o incluso expulsar a los extranjeros que atenten contra la seguridad pública, el orden público o la salud pública.

Por otra parte, leyendo el Estatuto destacaremos dos deberes específicos:

1.º Deber de respetar el patrimonio cultural

“Todas las personas y los poderes públicos aragoneses tienen el deber de respetar el patrimonio cultural y colaborar en su conservación y disfrute” (art. 13, 2.º).

2.º Deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural:

“Tienen también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones presentes y futuras” (art. 18, 2.º).

Los derechos y deberes enunciados en el Estatuto y atribuidos a todas las personas tienen sin duda un marcado tinte integrador. En su mayor parte son derechos de la solidaridad, de la convivencia integradora³⁶.

Por eso puede sostenerse que aunque el Estatuto no haya atribuido la condición política de aragoneses o aragonesas a las personas extranjeras, sí puede afirmarse que el reconocimiento de todos estos derechos y deberes configuran una ciudadanía cívico-social aragonesa integradora de los inmigrantes. Claro que el grado de integración será mayor cuanto mayor sea la voluntad de permanencia de esas personas en Aragón; porque esa voluntad de permanencia –insistimos una vez más, en derechos y deberes– contribuye al desarrollo de la misma sociedad aragonesa.

A partir de aquí, es fundamental la tarea del político y legislador autonómico a la hora de garantizar el derecho constitucional de igualdad y no discriminación como atributo esencial de la persona y presupuesto de su libertad.

³⁶ Teniendo en cuenta la asunción de competencias en materia de Justicia se echa en falta en el catálogo el reconocimiento explícito del derecho a la asistencia jurídica gratuita de todas las personas

6. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CARTA ARAGONESA DE DERECHOS EN MATERIA DE MIGRACIONES INTERNACIONALES

Sin duda el Estatuto debe ser desarrollado en cuanto a los derechos recogidos en la Carta Aragonesa; debe serlo tanto para los nacionales como para los extranjeros, pero no nos corresponde examinar ahora todos los aspectos de esta cuestión y por eso nos limitaremos a algunas ideas en relación con la materia migratoria.

La mayoría de las materias que afectan a derechos sociales de las personas extranjeras han pasado a ser competencia autonómica exclusiva y el Estatuto, entre otros, en el Artículo 71, menciona:

- 10.^a Vivienda;
- 34.^a Acción social;
- 37.^a Políticas de igualdad social;
- 39.^a Menores;
- 40.^a Asociaciones y fundaciones;
- 55.^a Sanidad y salud pública.
- 59.^a Administración de Justicia.

No menos importantes son aquellas otras competencias compartidas que recogen derechos tan importantes como la enseñanza, art. 73, o las políticas de integración, art. 75.6.^a, y, sobre todo, las competencias ejecutivas de la legislación estatal, recogidas en el art. 77.2.^a relativas al trabajo y la función pública inspectora que tanta incidencia tienen en el ámbito actual de la extranjería.

Es absolutamente prioritario que el legislador desarrolle la legislación social, visualizando al colectivo de los inmigrantes, con la especialidad que le caracteriza, por su voluntad de permanencia en este territorio y por la obligación constitucional de proporcionarle unas condiciones de vida dignas a todas las personas, con independencia de su estatus nacional.

Hasta el momento las leyes subestatutarias que desarrollan las competencias anteriormente mencionadas, tanto las exclusivas como las compartidas con el Estado, con la excepción de la educación y la salud, y a pesar del mandato estatutario que atribuye el goce de determinados derechos, como hemos visto, a todas las personas, no los reconoce a todas las personas explícitamente, salvo en algunos casos que únicamente los hace en referencia a los extranjeros residentes³⁷.

El legislador subestatutario deberá tener en cuenta, sin duda, la pirámide normativa y la jerarquía de las normas en el Derecho español. Pero en ningún momento debe olvidar el mandato estatutario; en otras palabras, está obligado a regular el ejercicio de los derechos en coherencia con la Carta Aragonesa de Derechos.

A modo de ejemplo, observamos que el Documento Básico para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Aragón de enero de 2008 parece olvidar que el art. 12.2 del Estatuto hace titulares del derecho a las prestaciones sociales a "todas las personas". Precisamente esta es una de las previsiones a las que nos referíamos anteriormente, donde el Estatuto de Autonomía de Aragón ha venido a ampliar el contenido de los derechos establecidos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social (LOEX).

³⁷ La redacción legal suele eludir elude las referencias explícitas mediante la fórmula "de acuerdo con la legislación vigente en materia de extranjería y los Tratados Internacionales...".

Así, el Documento menciona como titulares de los derechos a los servicios sociales a los “ciudadanos de la Unión Europea empadronados”, así como a los “extranjeros residentes”, limitando el contenido del derecho a las prestaciones sociales de urgencia a “todas las personas”, en otras palabras, a las personas migrantes en situación irregular.

Esta regulación, a nuestro criterio, no tiene en cuenta el mandato del art. 12.2 del Estatuto que señala textualmente que *“Todas las personas tienen derecho a las prestaciones sociales destinadas a su bienestar, y a los servicios de apoyo a las responsabilidades familiares para conciliar la vida laboral y familiar, en las condiciones establecidas por las leyes”*.

Ello debe ser así porque, en cualquier interpretación normativa realizada con la mejor técnica jurídica y con el elemento imprescindible de la buena fe, si una norma dice “todas las personas tienen derecho a...”, ello significa que ese derecho o esa obligación se les atribuye, les beneficia o les es exigible a todas las personas. Diferenciar donde la norma no lo hace conduce a una pésima interpretación jurídica y al desprestigio del derecho. Y si el legislador estatutario estableció la titularidad universal del derecho a las prestaciones sociales, su desarrollo normativo debe respetar aquel mandato que, evidentemente, ha ido más lejos que el artículo 14.2 y 3 de la LOEX.

Desde luego, podrán imponerse condiciones al ejercicio del derecho, por ejemplo el empadronamiento, pero estos condicionantes deberán ser idénticos para el conjunto de titulares del derecho, a riesgo de vulnerar, en otro caso, el mandato estatutario.

La norma subestatutaria debe partir de este mandato a la hora de modular las condiciones en el goce y ejercicio del derecho concreto al que se refiera.

Igualmente, los inmigrantes en situación irregular, pese al mandato estatutario y ser uno de los colectivos sociales más vulnerables a caer en situaciones de marginación o de exclusión, quedan fuera de la mayor parte de los programas diseñados por la administración autonómica, olvidando el carácter de integración que tienen los servicios sociales.

Así la Orden de 7 de noviembre de 2007, que regula el régimen de acceso a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón, consigue acertar en la redacción, transcribe literalmente el art. 5 de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia que sólo reconoce el acceso a los españoles y a los extranjeros residentes de acuerdo con la Ley 4/2000, pero olvida mencionar el derecho de los ciudadanos comunitarios a los que, imaginamos, quiere incluir cuando se refiere a lo que dispongan los tratados internacionales.

Además, no se tiene en cuenta el perfil del usuario inmigrante de estos servicios que, en general, no responde al tipo de usuario dependiente de servicios sociales y que, además, se trata de personas que han tenido una inserción normalizada, laboral y social, en su país de origen y que emigran por la situación de crisis política o económica de su lugar de origen.

En sentido positivo, resulta ejemplar la Ley 16/2002, de 28 de junio, de educación permanente de Aragón (BOA 79/2002, de 8 de julio de 2002), al definir en su art. 3.º como las personas destinatarias de las actuaciones de educación permanente a “todos los ciudadanos que hayan superado la edad de escolarización ordinaria”.

Por el contrario, la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, restringe la titularidad de los derechos y deberes a las personas residentes, sin tener en cuenta que la LOEX, art. 12, extiende el derecho a la asistencia sanitaria a los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón

del municipio en el que residan habitualmente y que el Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 14, contempla el derecho a la salud como un derecho de “todas las personas”.

Las reflexiones críticas vertidas sobre determinadas normas de desarrollo subestatutario nos advierten acerca de la necesidad de examinar minuciosamente el conjunto del ordenamiento jurídico aragonés, y a la vista de las contradictorias redacciones es una tarea urgente pasar todo el ordenamiento subestatutario por el tamiz de la Carta Aragonesa de Derechos contenida en el nuevo Estatuto de Autonomía.

7. OTROS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES QUE LAS CCAA DEBEN RESPETAR Y PROTEGER

La ciudadanía cívico-social no sólo integra los derechos y deberes mencionados en la Carta Aragonesa, sino que las Comunidades Autónomas deben respetar (con su conducta, directamente, diariamente) y proteger (exigiendo además el respeto de otras personas o entidades) una amplia lista de derechos derivados de la propia Constitución Española, de los tratados internacionales válidamente celebrados por España y de la LOEX.

No debemos olvidar que el art. 13, 2.º, de la Constitución sólo excluye a los extranjeros de la titularidad de los derechos protegidos en su art. 23.º, o sea, sólo los excluye de la elegibilidad activa y pasiva (salvo lo que –atendiendo a criterios de reciprocidad– pueda establecerse por tratado o ley para las elecciones municipales) y del acceso a las funciones y cargos públicos.

Recordaremos de nuevo la trascendencia del principio de igualdad y no discriminación. Desde este principio, sin pretender elaborar ahora una lista exhaustiva, cabe hablar de derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales y derechos de la tercera generación. Estos últimos son los que esencialmente se enuncian en el Estatuto de Aragón.

Por lo que afecta a los derechos civiles –siempre en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas– conviene no olvidar los siguientes:

- Los derechos relativos al acceso a los tribunales y a la asistencia jurídica gratuita.
- Los derechos referentes a la familia y a la protección de la misma
- El derecho de protección contra la violencia de género y contra la desigualdad, sea cual sea la tradición cultural o religiosa de los inmigrantes³⁸.
- Los derechos relativos a la vivienda (acceso en compraventa o en alquiler).

En cuanto a los derechos políticos (siendo conscientes de la irracionalidad del sistema cuando no permite participar en las elecciones a personas que residen regularmente desde hace años) podemos citar:

- Las denominadas libertades fundamentales (de expresión, de reunión y de religión, (incluida la libertad de no tener ninguna religión y de manifestarlo públicamente).
- La libertad de asociación y, en especial, la de sindicación (incluido el derecho de huelga).

38 Recogido por ejemplo en el art. 10.2 del Estatuto de Andalucía.

- El derecho a la protección de las autoridades contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo, el antiislamismo y cualquier otra corriente o movimiento racista o xenófobo, movimientos que en sí mismos violan los Derechos Humanos.
- El derecho de petición a las autoridades de todos los niveles (municipal, autonómico, estatal, de la Unión Europea).

En cuanto a los derechos económicos destacaremos los siguientes:

- El derecho general a participar en la vida económica del Estado de acogida, en situación de igualdad y no discriminación.
- Derechos relativos al uso de instituciones bancarias, incluida la apertura y cierre de cuentas bancarias.
- El derecho de remesar o enviar su dinero a otro Estado.

Respecto a los derechos sociales sobresalen los enunciados a continuación:

- El derecho de acceso a los cuidados sanitarios.
- El derecho al trabajo y todos los derechos relacionados con él (seguridad e higiene en el trabajo, derecho al descanso, etc.)
- El derecho de acceso a todas las ventajas sociales, tanto de los trabajadores como de sus familiares.

Finalmente los derechos culturales incluyen el acceso a la enseñanza y a la cultura, así como el derecho de los inmigrados a que se respete su cultura (respeto sólo exigible siempre que la misma no viole los derechos humanos de todas las personas).

8. CONCLUSIÓN: LA CARTA ARAGONESA DE DERECHOS ESTABLECE UNA AMPLIA CIUDADANÍA CÍVICO-SOCIAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES

En la presente Conclusión destacaremos cuatro aspectos: Las normas procedentes de cuatro orígenes que rigen la situación jurídica del inmigrante, las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma en materia de migraciones internacionales, la persona como centro del derecho y de las políticas migratorias y la ciudadanía cívico-social aragonesa construida en la Carta Aragonesa de Derechos.

1.^a- Normas de cuatro orígenes, con especial incidencia de las normas de origen autonómico en el II Plan de Inmigración de Aragón

Si examinamos la regulación jurídica del complejo fenómeno que constituye la migración internacional, podremos comprobar que en ella confluyen normas de cuatro orígenes distintos: El internacional, el de la Unión Europea, el estatal y el autonómico.

- Todas estas normas limitan la actuación del legislador subestatutario.

- Teniendo en cuenta la naturaleza de Ley Orgánica de las normas estatutarias en caso de colisión con otras normas de carácter estatal, de igual o inferior rango, el conflicto de leyes deberá resolverse con arreglo a las reglas *ad hoc* existentes para estos casos.
- En particular, siendo el Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica) posterior en su aprobación a la LOEX 4/2000, las normas contenidas en aquél, en caso de colisión, deben primar sobre la LOEX.
- Pensando en el futuro: la legislación subestatutaria que contempla derechos que afectan a las personas migrantes debe pasar por el tamiz de la nueva regulación estatutaria, la Carta Aragonesa de Derechos.

2ª.- Competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma

A pesar de la afirmación del art. 149.1.2ª CE, que señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”, existen títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial que le habilitan para actuar con incidencia en este fenómeno”.

Conforme a sus correspondientes Estatutos y Leyes de delegación, las Comunidades Autónomas tienen atribuidas diversas competencias en materia de migraciones internacionales, que habrá que examinar en cada caso particular, y que para Aragón han sido objeto de análisis en los apartados IV y siguientes de este trabajo.

Examinando los citados “títulos competenciales” queda claro que el Estado (llamémosle central) es el que tiene competencias exclusivas en materia de admisión de extranjeros en el territorio, de permanencia de los mismos y, en su caso, de expulsión y figuras afines. Sin embargo, sin dudas de constitucionalidad, diversas Comunidades Autónomas han regulado la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros.

Las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos se ven afectados por este complejo fenómeno principalmente en tres direcciones:

- En cuanto deben ofrecer servicios de acogida a la inmigración internacional (atención sanitaria, alojamiento, educación, información de sus derechos y sus deberes).
- En cuanto deben trabajar en la conformación y aplicación de un marco general de integración de las personas inmigradas, potenciando su acceso a los bienes (incluida la vivienda), su acceso al trabajo, a la participación cívica, al ejercicio de los derechos de participación política, etc.
- En cuanto deben conseguir (actuando mejor preventiva que represivamente) que no aparezcan conductas racistas o xenófobas, que impidan una convivencia normal entre inmigrados y no inmigrados.
- Pensando en el futuro: dada la experiencia de otros Estatutos de Autonomía, parece oportuno que Aragón también avance en la asunción de competencias en materia de autorizaciones de trabajo.

3.ª. La persona como centro del derecho y de las políticas migratorias

En realidad el ser humano debe ser el centro de todas las políticas y programas migratorios; por tanto, todos los órganos de cualquier Estado deben respetar todos los derechos humanos de la persona migrante.

El planteamiento en esta materia debe partir del principio de igualdad y no discriminación y tener en cuenta la necesaria colaboración interadministrativa.

Partiendo de estas ideas debemos avanzar hacia una integración en derechos de todas las personas que se hallan en Aragón, sea cual sea su nacionalidad o incluso su carencia de nacionalidad.

Los derechos y los deberes de los inmigrantes (Derechos y Deberes Humanos en definitiva) configuran la ciudadanía cívico social, el modo de integración del inmigrante en la sociedad concreta.

Estamos ante una ciudadanía que protege al inmigrante, pero también le exige, también le obliga a respetar los DH de todas las personas. En tal sentido estamos ante una ciudadanía que supera el relativismo cultural que tantas veces se aduce en las relaciones con los inmigrados, sin por ello producir ninguna aculturación.

Parece, pues, clara la necesidad de remodelar el concepto de ciudadanía, anclándolo no en la pertenencia al Estado nación y al *ius sanguinis*, sino en la efectiva participación en la vida de una comunidad territorial, en la libre elección de residir y vivir en un determinado país.

La utilización usual de la ciudadanía como condición legal de pertenencia a un Estado conduce con excesiva frecuencia a confundir nacionalidad con ciudadanía, reduciendo de forma paralela los derechos atribuidos o los posibles derechos a atribuir a los inmigrantes.

- Pensando en el futuro: parece conveniente aclarar algunos conceptos que como el de “condición política de aragonés” inducen a ciertas confusiones e incoherencias.
- Pensando en el futuro: impulsar la ratificación por España de la Convención internacional de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada en 1990

4.ª. La ciudadanía cívico-social aragonesa

La Carta Aragonesa de Derechos contenida en el nuevo Estatuto de Autonomía establece una amplia ciudadanía cívico-social del inmigrante en Aragón.

Los derechos y deberes enunciados en el Estatuto y atribuidos a todas las personas, vienen a configurar un amplio estatus jurídico que completa los derechos procedentes de otros orígenes (el constitucional, el legal, la UE y los tratados internacionales ratificados por España). Este amplio estatus jurídico tiene sin duda un marcado tinte integrador.

Por eso puede sostenerse que aunque el Estatuto no haya atribuido la condición política de aragonés a las personas extranjeras, sí ha de afirmarse que el reconocimiento de todos estos derechos y deberes configuran una ciudadanía cívico-social aragonesa integradora de los inmigrantes.

Es evidente que el grado de integración y por tanto de extensión de derechos y deberes será mayor cuanto mayor sea la voluntad de permanencia de esas personas en Aragón; porque esa voluntad de permanencia –en derechos y en deberes– contribuye al desarrollo de la misma sociedad aragonesa.

- Pensando en el futuro: es preciso desarrollar las competencias del Foro de la Inmigración a nivel autonómico y potenciar la creación de otros órganos de participación de las personas migrantes a nivel municipal (al menos en los grandes municipios aragoneses).
- Pensando en el futuro: es preciso impulsar la ratificación por España de la Convención sobre la Participación de los Extranjeros en la vida pública a nivel local, firmada en Estrasburgo en 1992.