

José Antonio Montilla Martos

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

José Luis Rodríguez Candela

Abogado. Profesor asociado de Derecho Penal de la Universidad de Málaga

LAS NORMAS GENERALES DEL ESTADO

1. Introducción.
2. La inmigración en la reforma de los estatutos de autonomía.
 - La materia competencial de inmigración.
 - Los derechos estatutarios de las personas inmigradas.
 - La integración de los inmigrantes entre los principios rectores y objetivos de las políticas públicas autonómicas.
3. La nueva regulación de los requisitos para la entrada de extranjeros.
4. Los Acuerdos Marco de Cooperación con países africanos.
5. La lucha contra la inmigración clandestina.
6. La entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea.
7. El derecho de asilo de las mujeres perseguidas por motivos de género.
8. El derecho de los inmigrantes a la renta básica de emancipación y a la prestación económica por nacimiento o adopción.
9. La ley contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.
10. Las modificaciones en la estructura orgánica del Ministerio de Interior.
11. Conclusiones.

No ha sido 2007 un año de grandes cambios en las normas del

1. INTRODUCCIÓN

Estado que se refieren al fenómeno migratorio, en cualquiera de sus múltiples facetas. La LO 4/2000 no ha sido modificada y el reglamento de desarrollo, incluido en el RD 2393/2004, sólo ha sido alterado para incorporar dos nuevas disposiciones adicionales con relación a los familiares de ciudadanos comunitarios con nacionalidad de terceros países. Por ello, la aprobación de cuatro nuevas leyes orgánicas de reforma de estatutos de autonomía, que incluyen *ex novo* referencias a la inmigración en sus contenidos es, quizás, el hito legislativo más sobresaliente. También merece la pena destacar la regulación reglamentaria de distintos requisitos exigidos para la entrada de extranjeros, en concreto la actualización de las normas que regulan los medios económicos que hay que acreditar para que se permita la entrada o el modelo de carta de invitación de particulares a ciudadanos extranjeros para un viaje privado o turístico, así como la supresión de la exención del visado para los ciudadanos bolivianos. En cuanto a los acuerdos marco de cooperación con los países de origen de los inmigrantes previstos en el Plan África, este año se ha suscrito un acuerdo de estas características con Cabo Verde, aunque también con Malí se ha firmado un acuerdo menos formalizado.

Más allá de estas cuestiones generales nos detenemos en algunas modificaciones de la legislación, puntuales aunque trascendentes, como el reconocimiento de la persecución extraterritorial de los delitos de tráfico de personas e inmigración clandestina o el reconocimiento del derecho de asilo para las mujeres perseguidas por motivos de género. También analizamos el nuevo acuerdo con Marruecos para la protección y retorno de los menores no acompañados, la inclusión de los inmigrantes con permiso de residencia entre los beneficiarios de la renta básica de emancipación o la prestación económica por nacimiento o adopción, la ley que vincula la lucha contra la violencia en el deporte a la persecución del racismo y la xenofobia o los cambios que se han producido en la estructura del Ministerio de Interior que afectan a la inmigración.

2. LA INMIGRACIÓN EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Durante el año 2007 se han aprobado cuatro reformas estatutarias, de las que han resultado cuatro nuevos estatutos de segunda generación: la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; la LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y la LO14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En todos ellos encontramos novedosas referencias a la inmigración, que no estaban presentes en los anteriores estatutos de estas comunidades, aunque con un tratamiento diferente y un alcance diverso. Para analizar esta cuestión más que describir cada uno de los nuevos estatutos hemos preferido sistematizar su contenido, a efectos de comparación, a partir de los tres ámbitos en los que hallamos referencias, expresas o implícitas, al fenómeno migratorio: el título competencial, el nuevo título estatutario dedicado a los derechos y, finalmente, las referencias, más genéricas, que se hacen a la inmigración y, especialmente, a la integración de los inmigrantes entre los principios rectores y los objetivos de las políticas públicas autonómicas.

La materia competencial de inmigración

Si el año anterior presentábamos el Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 2/2006) como pionero en la inclusión de la inmigración entre las materias competenciales autonómicas, los aprobados durante 2007 han seguido esa misma senda. En cualquier caso, debe diferenciarse el tratamiento que se le da a esta cuestión en el Estatuto andaluz, muy similar en este punto al catalán, y, por otro lado, la referencia algo más somera que encontramos en los estatutos de Aragón, Castilla y León y, sobre todo, Baleares.

En el primer sentido, el artículo 62 del Estatuto andaluz incluye a la inmigración entre las materias de competencia autonómica, con una estructura muy similar a la advertida en el Estatuto catalán, aunque expresado de forma más simplificada. Así, las competencias autonómicas se centran en las políticas de integración y en la ejecución de las autorizaciones de trabajo. Sobre la integración, el Estatuto dice, de forma escueta pero clara, que corresponde a la comunidad autónoma “las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias”. En realidad, no aporta nuevas facultades competenciales a las que ejerce en la actualidad. Es conocido que las comunidades autónomas desarrollan políticas de integración en ejercicio de sus competencias en educación, sanidad, asistencia social, orientación al empleo, formación profesional, vivienda, etc. Esto es lo que nos recuerda el Estatuto: que desarrolla esas políticas “en el marco de sus competencias”. Distinto es el supuesto de la competencia autonómica de ejecución sobre las autorizaciones de trabajo a los extranjeros. Aquí sí nos hallamos ante una nueva facultad competencial estatutariamente asumida. Su dicción es idéntica a la del Estatuto de Cataluña. En ese sentido, esta competencia autonómica de ejecución incluye tres aspectos: la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y, en tercer lugar, la aplicación del régimen de inspección y sanción. En cualquier caso, se indica que esas facultades se ejercen “en necesaria coordinación” con la competencia estatal en materia de entrada y residencia. Como sabemos,

a partir de la LO 14/2003 y el RD 2393/2004 no existen autorizaciones de trabajo en sentido estricto, sino autorizaciones de residencia y trabajo, más allá de las situaciones específicas de estudiantes o solicitantes de asilo. Por ello, deberá establecerse un procedimiento, aún no articulado, para hacer efectiva esa coordinación de la competencia autonómica sobre la autorización para trabajar y la estatal para el permiso de residencia. Finalmente, también en términos idénticos al Estatuto catalán, el Estatuto andaluz indica que “la Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX”, que se refiere a las relaciones institucionales. Esa participación en la determinación del contingente ya estaba prevista en la LO 4/2000, aunque la referencia estatutaria es más abierta, sin ceñirse exclusivamente a ese procedimiento participado.

El tratamiento de la inmigración en los títulos competenciales de los restantes estatutos es más somero y diverso, al menos en apariencia. El Estatuto de Baleares incluye entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma la “integración social y económica del inmigrante” (art. 30.50) y entre las competencias de ejecución hace una mención sumamente genérica a “la inmigración en los términos previstos por la Constitución y en la legislación del Estado” (art. 31.18). El Estatuto de Aragón incluye entre las competencias compartidas “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” (art. 75.6). Por su parte, el Estatuto de Castilla-León menciona entre las competencias exclusivas “el régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes” e indica a continuación que la Junta de Castilla y León colaborará con el gobierno de España en todo lo relativo a

políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias” (art. 70.1.12) y entre las competencias de ejecución “la fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros” (art. 76.2). La diferencia sustantiva más notoria entre estos estatutos y el de Andalucía es que en éstos no se reconoce de forma expresa la competencia ejecutiva autonómica sobre las autorizaciones de trabajo a los extranjeros, aunque en el de Castilla y León encontramos una referencia, más bien críptica, como hemos visto, a estas autorizaciones.

EL ARTÍCULO 62 DEL ESTATUTO ANDALUZ INCLUYE A LA INMIGRACIÓN ENTRE LAS MATERIAS DE COMPETENCIA AUTONÓMICA, CON UNA ESTRUCTURA SIMILAR A LA ADVERTIDA EN EL ESTATUTO CATALÁN

Los derechos estatutarios de las personas inmigradas

Es conocido que una de las novedades más sobresalientes de los nuevos estatutos de autonomía que se están aprobando a través de los procedimientos de reforma es la inclusión de un Título dedicado a derechos ejercidos en el marco de las competencias asumidas por la comunidad autónoma. Dentro de este Título encontramos en todos los estatutos referencias, expresas o implícitas, a los derechos de las personas inmigradas, que debemos relatar aquí. Se refieren, esencialmente, a la titularidad de los derechos estatutarios y también, aunque en menor medida, a la previsión de extensión de los derechos de participación a los extranjeros residentes

a. Con relación a la titularidad debemos distinguir tres tipos: el Estatuto de Andalucía reconoce expresamente que los derechos incluidos en el Estatuto son de todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, por tanto, también de los inmigrantes; los de Aragón y Castilla y León, al igual que hacía el de Cataluña, reconocen como

titulares sólo a los españoles con vecindad administrativa en la comunidad autónoma, pero mencionando la posible extensión a los extranjeros; finalmente, el de Baleares, en la línea con el de Valencia, omite la posible extensión de derechos a los extranjeros.

LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA APENAS HAN AVANZADO EN EL RECONOCIMIENTO DE FORMAS DE PARTICIPACIÓN A LOS EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS

El artículo 12 del Estatuto de Andalucía señala que “los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación...”. Para el Estatuto andaluz los titulares de los derechos estatutarios son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, por tanto, también los extranjeros, excepcionando únicamente el derecho de participación. Inicialmente, parece la redacción más acorde con el artículo 13 de la Constitución, que excluye a los extranjeros únicamente de los derechos de participación, sin perjuicio de que la ley pueda condicionar su ejercicio.

De manera algo distinta se trata la cuestión en los Estatutos de Aragón y Castilla y León. En ambos se indica que los titulares de los derechos reconocidos en el Estatuto son los ciudadanos con vecindad administrativa en algún municipio de la comunidad autónoma. Al utilizar la expresión “ciudadano” y no “persona” se está refiriendo sólo a los españoles, excluyendo a los extranjeros, pues, como es conocido, la condición política de “ciudadano” se vincula aún a la nacionalidad. Por ello se añade a continuación en estos estatutos la posibilidad de extender esa titularidad, lo que, al margen de su posible aplicación a otros ciudadanos españoles con vecindad administrativa en otra comunidad autónoma, en lo que ahora nos interesa, permite incluir a los extranjeros.

En este modelo de limitación de la titularidad a los nacionales y posibilidad de extensión encontramos, a su vez, dos situaciones distintas. En el Estatuto de Castilla y León hay una mención expresa a que los derechos podrán extenderse a los extranjeros. En el Estatuto de Aragón la referencia no es expresa sino implícita. Según el artículo 10.1 del Estatuto de Castilla y León, “en el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable, los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollan”. Según el artículo 11.2 del Estatuto de Aragón, “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”. Deben reinterpretarse estas previsiones estatutarias conforme al artículo 13 de la Constitución. En ese sentido, no se trata de extender la titularidad de estos derechos también a los extranjeros. Los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma deben ser titulares también de los derechos estatutarios, salvo los de participación, en virtud del artículo 13 de la Constitución. La referencia a “los términos que establezca la ley” tiene sentido en cuanto el ejercicio de los derechos por parte de los extranjeros puede ser legalmente condicionado, siempre que no sean derechos vinculados a la dignidad de la persona y no se afecte a su contenido esencial. Puede aducirse que los derechos estatutarios no son derechos fundamentales y, por tanto, no podría resultar afectado el contenido esencial. Sin embargo, sin entrar en el debate sobre la “fundamentalidad” de los derechos y el alcance de la garantía del contenido esencial, que no procede aquí, la premisa no puede ser la negación de la titularidad de derechos, cualquiera que sea su naturaleza, a los extranjeros, sino la posibilidad de condicionar su ejercicio. Por ello, parece más adecuado el tratamiento que hace el Estatuto de Andalucía.

Luego, en la regulación concreta de los distintos derechos son presentados como de todas las personas o de las personas en general, sin hacer una referencia territorial. Así, en el

Estatuto de Andalucía sólo en el derecho de participación se ciñe la titularidad a los “andaluces y andaluzas” y en el de Aragón, además de los derechos de participación, se exceptúan también los problemáticos derechos con relación al agua. Distinto es el tratamiento en el Estatuto de Castilla y León. En ese Estatuto algunos derechos son presentados como de todas las personas (educación, artículo 13.1; protección integral de la salud, artículo 13.2). Sin embargo, otros se reconocen sólo a los ciudadanos de Castilla y León. Así, sólo los ciudadanos de Castilla y León tienen garantizado el acceso, en condiciones de igualdad, a los servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma (art. 13.2); al Sistema de Acción Social de la Comunidad Autónoma (art. 13.3); al Servicio Público de Empleo (art. 13.4); a la atención de las situaciones de dependencia (art. 13.7); a la renta garantizada de ciudadanía (art. 13.9) o a la cultura (art. 13.10). Es más adecuada la técnica utilizada en los Estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón, que la del Estatuto de Castilla y León. En este caso, el reconocimiento del derecho sólo a los ciudadanos españoles debe conectarse con el uso de la cláusula “en condiciones de igualdad”. En ese sentido, podría interpretarse que no se pretende negar la titularidad del derecho a los extranjeros, sino remarcar que el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad sólo resultará aplicable a los castellano-leoneses. Se estaría haciendo uso de la capacidad de condicionar el ejercicio de los derechos no vinculados a la dignidad de la persona por los extranjeros, que la Constitución reconoce. Pero aun esa interpretación no excluye todos los problemas que pueden derivar del uso de esas cláusulas limitativas para los extranjeros, al menos por dos razones: en primer lugar, algunos de estos derechos pueden vincularse a la dignidad de la persona, por lo que estaría constitucionalmente exigido el trato igual de españoles y extranjeros; en segundo lugar, no cualquier tratamiento diferenciado de los extranjeros respecto a los españoles en el ejercicio de los derechos resulta constitucionalmente aceptable, sino únicamente aquel que encuentre “un fundamento razonable, atendido al criterio adoptado para la diferenciación y finalidad perseguida” (STC 60/1987/2).

b. Sobre los derechos de participación, los nuevos estatutos de autonomía apenas han avanzado en el reconoci-

miento de formas de participación a los extranjeros no comunitarios, que son los que nos interesan aquí, con la excepción del Estatuto de Andalucía, merecedor, en este punto, de un análisis singular. Al margen del supuesto de Andalucía, apenas encontramos en el Estatuto de Aragón un mandato a los poderes públicos para que fomenten la participación de los inmigrantes en la vida pública (art. 29 EAAR). El Estatuto de Andalucía sí contiene un tratamiento novedoso de esta cuestión. Así: i) En el artículo 5.3, tras definir la condición política de andaluz, señala que “dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía”. No es sólo un mandato para fomentar la participación de los inmigrantes en la vida pública sino que se refiere específicamente, por el lugar de su ubicación, a la participación política; y ii) En el mismo sentido, como concreción del anterior, el artículo 30.2 señala que “la Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea”. Nos interesan especialmente los ciudadanos extracomunitarios, a los que se refiere expresamente el precepto al diferenciar los extranjeros de los ciudadanos de la Unión Europea. Los derechos que la Junta de Andalucía se compromete a extender a los extranjeros son: el derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato; el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de leyes, directamente o por medio de entidades asociativas; el derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por ayuntamientos; el derecho de petición individual o colectiva, referencia innecesaria pues ya se lo reconoce a los extranjeros la legislación orgánica estatal, y el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza.

Pese a que no conlleva consecuencias jurídicas inmediatas, no podemos minusvalorar la importancia de esta primera

mención estatutaria en el largo camino por el reconocimiento de la participación de los inmigrantes en los asuntos públicos de las sociedades en las que residen y trabajan.

La integración de los inmigrantes entre los principios rectores y objetivos de las políticas públicas autonómicas

Desde otra perspectiva, los nuevos estatutos recogen entre sus objetivos o entre los mandatos a los poderes públicos la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. A veces, incluso se reitera el mandato, pretendiendo con ello reforzar su importancia. Así ocurre en el Estatuto de Andalucía. Entre los objetivos básicos que guiarán la actuación de los poderes públicos autonómicos se encuentra “la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía” (art. 10.3.17). Luego, a su vez, entre los principios rectores de las políticas públicas dirigidos a alcanzar los objetivos básicos se vuelve a mencionar “la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes” (art. 37.1.9). En similar sentido, el artículo 10.2 del Estatuto de Castilla y León señala que “los poderes públicos de la Comunidad promoverán la integración social, económica laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León”. Más completo en este sentido es el Estatuto de Aragón. Según su artículo 29 “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”. Destaca, más allá de la referencia a la efectividad de sus derechos, la específica mención a la integración en el mundo educativo, sin duda un aspecto nodal del proceso de integración tanto desde la perspectiva de la persona inmigrada y su familia como desde la perspectiva de la sociedad de acogida.

3. LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA LA ENTRADA DE EXTRANJEROS

Agrupamos bajo esta denominación diversas modificaciones normativas, aprobadas durante el año, que suponen cambios y actualizaciones en los requisitos exigidos para

la entrada de extranjeros en España. Pueden responder, acaso, a una política más restrictiva del control de entrada, especialmente para los extranjeros que llegan como turistas y luego permanecen en España en una situación administrativa irregular. Las modificaciones y novedades que comentamos se incluyen en las siguientes fuentes:

a. La Orden Ministerial PRE/1282/2007, de 10 de mayo, sobre medios económicos cuya disposición habrán de acreditar los extranjeros para poder efectuar su entrada en España.

b. La Orden Ministerial 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.

c. La Denuncia del Canje de Notas, de 26 de marzo de 1962, entre España y Bolivia por el que se suprimen los visados entre ambos países, hecho en La Paz el 26 de abril de 2007.

a. La LO 4/2000 incluye entre los requisitos para la entrada en territorio nacional de los extranjeros la acreditación de tener medios de vida suficientes para el tiempo que pretendan permanecer en España, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios. El artículo 8 del RD 2393/2004 establece que la cuantía de los medios de vida exigibles a estos efectos, así como el modo de acreditar su posesión, se establecerá mediante una Orden del Ministro de Presidencia, a propuesta de los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta cuestión se regulaba por una Orden del Ministerio del Interior de 22 de febrero de 1989. Ahora se modifican algunos de sus contenidos, especialmente para aumentar la cuantía económica exigida y para limitar las excepciones, esto es, las situaciones en las que no será necesaria esa acreditación de los medios económicos. Por un lado, la cantidad económica que deberá poseer el extranjero será del 10% del salario mínimo interprofesional multiplicado por el número de días que pretenda permanecer en España y por el número de personas que viajen a su cargo. En todo caso, cualquiera que sea el tiempo de estancia, esa cantidad no puede ser inferior al 90% del salario mínimo interprofesional.

En 1989 eran 5.000 pesetas por día de estancia, con un mínimo de 50.000, cualquiera que fuera el tiempo de permanencia en España. Por otro lado, en cuanto a las excepciones, el largo listado incluido en la Orden de 1989 se reduce ahora a tres situaciones: que se trate de una estancia por estudios, con la correspondiente autorización o tarjeta de residencia o estancia; que se presente el visado de residencia o de residencia y trabajo y algunas situaciones específicas en las que se prevé expresamente el regreso del extranjero a su país de origen. Se mantiene también, lógicamente, la exigencia de acreditar que se dispone de billete nominativo y cerrado para el regreso al país de origen.

b. En segundo lugar, la regulación de la carta de invitación de particulares a favor de extranjeros es novedosa, esto es, no modifica una regulación anterior. La LO 4/2000 se refiere a este requisito, remitiendo al desarrollo reglamentario. En este sentido, el RD 2393/2004 establece los documentos que pueden servir para justificar o establecer la verosimilitud del motivo de entrada invocado. Entre esos documentos se menciona la carta de invitación de un particular para los viajes que tengan carácter turístico o privado, cuya presentación puede ser exigida para nacionales de terceros países no sujetos a la obligación de portar un visado de estancia. Cuando se exija el visado de estancia la carta de invitación tiene otro sentido en cuanto puede aportarse como documento en apoyo de la solicitud del visado ante los consulados españoles.

Pues bien, ante la proliferación de invitaciones realizadas por particulares, tanto efectuadas por nacionales españoles como por extranjeros residentes, se precisa un control efectivo de los datos personales y la disponibilidad de medios económicos. A estos efectos, se establece con esta Orden Ministerial un modelo oficial de carta de invitación que pretende reunir determinadas medidas de seguridad para impedir su falsificación o uso fraudulento.

La persona que cursa la invitación se compromete a costear durante el período de estancia del beneficiario todos los gastos relativos a su alojamiento, sin que ello exima a ese beneficiario de cumplir las restantes condiciones esta-

blecidas para autorizarle la entrada, entre ellas la acreditación de medios económicos propios a la que antes nos hemos referido pues la carta de invitación únicamente justifica el requisito relativo al hospedaje.

LA NORMA PRESUME LA POSIBLE UTILIZACIÓN DE LA CARTA DE INVITACIÓN COMO UN INSTRUMENTO PARA FAVORECER O FACILITAR LA INMIGRACIÓN ILEGAL CON UN NÍTIDO CARÁCTER DESINCENTIVADOR DE LAS INVITACIONES

La solicitud para obtener una carta de invitación para un extranjero será presentada en una comisaría de policía siguiendo el modelo que se recoge en esta Orden Ministerial. Del contenido del formulario lo más llamativo es la obligación de hacer constar que el invitante está informado de que el artículo 318 bis del Código Penal castiga con la pena de cuatro a ocho años de prisión a quien, directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas; que la LO 4/2000 considera infracción muy grave inducir, promover, favorecer o facilitar la inmigración clandestina y que los datos del invitante y el invitado serán incorporados a los ficheros de la Dirección General de la Política y de la Guardia Civil. Estas previsiones muestran que la norma presume la posible utilización de la carta de invitación como un instrumento para favorecer o facilitar la inmigración ilegal y tienen un nítido carácter desincentivador de las invitaciones.

c. El tercer texto que debemos mencionar en este apartado es la supresión de la exención de visado para los ciudadanos de Bolivia, hecho efectivo mediante la denuncia del canje de notas en virtud del cual desde el año 1962 no se exigía visado a los ciudadanos de nacionalidad boliviana en España y viceversa. Ciertamente, esta restricción a la entrada de estos ciudadanos iberoamericanos viene exigida por la Unión Europea, pues el Reglamento del Consejo de 21 de diciembre de 2006 incluye a Bolivia en las listas

de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. En consecuencia, España, como Estado miembro de la Unión Europea, estaba obligada a adaptar su ordenamiento interno a esta nueva situación.

LOS ACUERDOS DE READMISIÓN SE ENCUADRAN EN UNA POLÍTICA MIGRATORIA MÁS GLOBAL, EN LA QUE LA COOPERACIÓN Y LA AYUDA AL DESARROLLO DE LOS PAÍSES SUBSAHARIANOS CUMPLEN UN PAPEL RELEVANTE

4. LOS ACUERDOS MARCO DE COOPERACIÓN CON PAÍSES AFRICANOS

Comprobábamos el año anterior que uno de los pilares de la política de inmigración vinculada al control de los flujos migratorios procedentes del sur era la suscripción de acuerdos de cooperación con los países africanos para limitar las migraciones irregulares a la vez que se favorecían las migraciones ordenadas y la ayuda al desarrollo de esos países. Si durante 2006 se suscribieron acuerdos con Gambia y Guinea Bissau, en 2007 se ha suscrito el Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho *ad referendum* en Madrid el 20 de marzo de 2007. Son acuerdos de readmisión, encuadrados en una política destinada a controlar la llegada irregular de inmigrantes, pero a su vez, como contraprestación, se proponen cauces para la contratación de trabajadores del país y la ayuda al desarrollo de estos países. La estructura del Acuerdo es similar a la de los suscritos el año anterior con Gambia y Guinea Bissau. En primer lugar, se prevé el impulso a la contratación legal, favoreciendo los encuentros entre empleadores españoles e interlocutores de Cabo Verde. En segundo lugar, se establece la colaboración en programas de retorno voluntario y asistido de inmigrantes que decidan retornar a su país de origen en el marco de proyectos de desarrollo económico y social. En tercer lu-

gar, se establece el compromiso de facilitar la integración de los nacionales de un país en el otro. En cuarto lugar, se expresa el compromiso de España de contribuir al desarrollo de Cabo Verde. En quinto lugar, ambos países se comprometen a cooperar en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos. Finalmente, llegamos al sexto capítulo en el que se incluye el compromiso de readmisión, sin duda el elemento nodal del Acuerdo. Cada Estado se compromete a admitir en su territorio, a solicitud del otro, a sus nacionales que no tengan o hayan dejado de tener derecho a permanecer en el otro Estado. En cualquier caso, como se ha visto, estos acuerdos de readmisión se encuadran en una política migratoria más global, en la que la cooperación y la ayuda al desarrollo de estos países subsaharianos cumplen también un papel relevante.

Junto a estos Acuerdos Marco de Cooperación existen también otros instrumentos de cooperación internacional con incidencia en materia de readmisión, menos formales. Son los “memorandos de entendimiento” que se celebran a través de las autoridades administrativas y consulares competentes y sin las autorizaciones parlamentarias y la publicación oficial que exige la Constitución para este tipo de acuerdos. Debe mencionarse en este sentido el suscrito entre España y Malí en enero de 2007.

5. LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN CLANDESTINA

En este apartado que hemos denominado lucha contra la inmigración clandestina nos ocupamos de dos textos. Por un lado, la LO 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas y, por otro, el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007.

a. Con la LO 13/2007 se pretende posibilitar la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas. Con ese objeto, se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial para ampliar los delitos con relación a

los cuales la jurisdicción española será competente para conocer los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional. Junto al genocidio, terrorismo, piratería, falsificación de moneda, prostitución o mutilación genital femenina, se incluye ahora en el artículo 23.4 g) el “tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas, sean o no trabajadores”. Además, con esta Ley Orgánica se modifica también el primer apartado del artículo 318 bis del Código Penal, al objeto de que la descripción del tipo penal no quede restringida a los supuestos en que el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas tenga que llevarse a cabo desde, en tránsito o con destino a España. El supuesto concreto que se pretende abarcar con esta nueva regulación es el de las pateras o cayucos interceptados antes de llegar a las costas españolas. En la Exposición de Motivos recuerda la Ley que la Convención de Naciones Unidas de 2000 contra la delincuencia organizada transnacional, ratificada por España el 21 de febrero de 2002 (BOE, de 29 de septiembre de 2003), complementada por el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, faculta a los estados parte para que puedan establecer su jurisdicción respecto de estos delitos aun cuando se cometan fuera de su territorio.

b. En segundo lugar, el Acuerdo entre España y Marruecos sobre cooperación para prevenir la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado pretende dar respuesta concertada y bilateral a un problema advertido en toda España, pero especialmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla cual es la presencia de un importante número de menores no acompañados de procedencia marroquí en situación administrativa irregular. Este Acuerdo de 2007 anula y reemplaza al Memorándum de entendimiento sobre la repatriación destinada a menores no acompañados entre España y Marruecos de 2003, que había resultado sumamente polémico al no garantizar de forma precisa el regreso del menor con su familia o a una institución de tutela.

El objetivo más importante del Acuerdo es favorecer el retorno asistido de los menores al seno de sus familias o bien a la institución de tutela del país de origen, así como

su reinserción social. Las autoridades españolas establecerán las medidas de protección y asistencia adecuada a menores. A su vez, las autoridades marroquíes procederán a la identificación del menor y de su familia y a la expedición de documentos que demuestren su nacionalidad en un plazo de tres meses desde la entrega de la documentación por parte de las autoridades españolas. A partir de estas comunicaciones, las partes llegarán a un acuerdo previo sobre el caso de menores que puedan ser objeto de regreso y sobre su número. Para facilitar la aplicación del Acuerdo se creará un Comité de Seguimiento formado por representantes de ambos países. Finalmente, en cuanto a la financiación, se indica que España asumirá la financiación de las acciones de protección y de repatriación y colaborará en la cofinanciación de las acciones de prevención, en particular favoreciendo el desarrollo socioeconómico de las regiones de fuerte potencial migratorio. En cualquier caso, las modalidades procedimentales de aplicación serán objeto de un específico Protocolo de Aplicación.

6. LA ENTRADA, LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA EN ESPAÑA DE CIUDADANOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Aunque la relación con el fenómeno migratorio resulta más mediata, debe recordarse que se ha aprobado el RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. El aspecto más destacado de esta regulación en relación con el fenómeno migratorio es el tratamiento que se da a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro y, en concreto, la modificación que incluye del Reglamento de la LO 4/2000, aprobado por RD 2393/2004. En el primer sentido, el artículo 11 prevé que las autoridades expedirán a los miembros de la familia con derecho de residencia permanente que no sean nacionales de otro Estado miembro una tarjeta de residencia permanente, en el plazo de tres meses contados desde la fecha en que la correspondiente solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Pero lo más novedoso de este Real Decreto para nuestro objeto es la inclusión de dos nuevas disposiciones adicionales en el Reglamento de la Ley de Extranjería. La primera se refiere a la facilitación de la entrada y residencia de los familiares de ciudadano de otro Estado miembro de la Unión distinto a España. Según la nueva Disposición Adicional decimonovena, se les facilitará la obtención de un visado de residencia o autorización de residencia por circunstancias excepcionales a quien acompañe a un ciudadano de la Unión o se reúna con él y sea familiar con parentesco de hasta segundo grado o sea la pareja en una relación estable debidamente probada. En todo caso, no basta con la afirmación de esas circunstancias por parte de los afectados. Según esta Disposición Adicional, las autoridades exigirán la presentación de acreditación por parte de la autoridad competente del país de origen o procedencia que acredite que está a cargo del ciudadano de la Unión o que viva con él en ese país o la prueba de la exigencia de motivos graves de salud o discapacidad que requieran estrictamente que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia. Destaca la inclusión entre los beneficiarios del régimen comunitario de las parejas de hecho, aunque con el problema de la exigencia de un registro único.

Por otro lado, la nueva Disposición Adicional vigésima se refiere a la normativa aplicable a miembros de la familia del ciudadano español que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea. Según esa Disposición Adicional, el RD 240/2007, esto es, el régimen de entrada, libre circulación y residencia de los ciudadanos comunitarios será de aplicación a los familiares del ciudadano español, cualquiera que sea su nacionalidad, cuando lo acompañen o se reúnan con él. Se incluye en esa condición de familiar al cónyuge no separado, divorciado o con matrimonio nulo, a la pareja con la que mantenga una relación análoga a la conyugal inscrita en un registro público; los descendientes directos y los de su cónyuge o pareja registrada menores de veintiún años, mayores de dicha edad que vivan a su cargo o incapacitados y los ascendientes y los de su cónyuge.

Este Real Decreto deroga el RD 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros e incorpora la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento y del Consejo, de 29 de abril de 2004, que regula el derecho de entrada y salida del territorio de un Estado miembro. Ha sido impugnado ante el Tribunal Supremo por Andalucía Acoge.

7. EL DERECHO DE ASILO DE LAS MUJERES PERSEGUIDAS POR MOTIVOS DE GÉNERO

Otra novedad legislativa destacada del año la encontramos en la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En ella se incluye una interesante modificación de la Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición del refugiado. Según el artículo 3.1 de la Ley de Asilo, "se reconocerá la condición de refugiado y, por tanto, se concederá asilo a todo extranjero que cumpla los requisitos previstos en los Instrumentos internacionales ratificados por España, y en especial en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el día 28 de julio de 1951, y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967". Ahora, la Disposición Adicional Tercera de la LO 3/2007 establece que "lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 será de aplicación a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado de sufrir persecución por motivos de género". Por tanto, las mujeres que sean perseguidas en sus países de origen por su género podrán solicitar asilo en España por expresa previsión legislativa, más allá de lo que establezcan los tratados internacionales al efecto.

8. EL DERECHO DE LOS INMIGRANTES A LA RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN Y A LA PRESTACIÓN ECONÓMICA POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN

Diversas medidas prestacionales aprobadas durante este año pueden tener una incidencia específica en los inmigrantes. Nos referimos, en concreto, a la renta básica de emancipación y a la deducción en el IRPF o prestación económica de pago único de 2.500 euros por nacimiento o adopción.

Con el objetivo de facilitar la emancipación de los jóvenes, el RD 1472/2007, del Ministerio de Vivienda, ha creado la renta básica de emancipación, consistente en un conjunto de ayudas directas del Estado destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituye su domicilio habitual y permanente y que percibirán los jóvenes de entre 22 a 30 años con una fuente regular de ingresos, pero siempre que éstos no superen los 22.000 euros anuales.

Conforme al artículo 1 del RD podrán acceder a estas ayudas no sólo las personas de nacionalidad española o de los Estados miembros de la Unión Europea, sino también los extranjeros no comunitarios que tengan residencia legal y permanente en España. En virtud de esta regulación puede presumirse que muchos inmigrantes o hijos de inmigrantes están en condiciones de recibir estas ayudas para emanciparse pues responden a este perfil sociológico: joven y con ingresos bajos.

En segundo lugar, debe destacarse la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. El objeto de la ley es regular una deducción fiscal en el IRPF y una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social por nacimiento o adopción de hijos. Así, se tendrá derecho a una deducción de 2.500 euros en el IRPF por cada nacimiento o adopción y en el supuesto de no cumplir los requisitos para esa deducción se tiene derecho a una prestación no contributiva de la Seguridad Social de 2.500 euros, en pago único. Para tener derecho a esta prestación o deducción no se exige la condición de español, sino: i) que el nacimiento se haya producido en España o en el caso de adopción que se haya reconocido por autoridad española competente; y ii) que la persona beneficiaria hubiese residido de forma legal, efectiva y continuada en territorio español durante al menos los dos años inmediatamente anteriores al hecho del nacimiento o adopción. Además, se indica expresamente que para los beneficiarios que carezcan de la nacionalidad española la situación de residencia se determinará conforme a lo dispuesto en la LO 4/2000, en los trata-

dos internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen. Por tanto, los inmigrantes son beneficiarios de esta prestación por nacimiento o adopción siempre que residan en España de forma permanente desde dos años antes al nacimiento o adopción, sin que resulte, por tanto, necesario el permiso de residencia permanente.

LA CONDICIÓN DE REFUGIADO SE CONCEDERÁ SEGÚN LOS REQUISITOS DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (GINEBRA, 28.7.1951) Y DEL PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (NUEVA YORK, 31.1.1967)

9. LA LEY CONTRA LA VIOLENCIA, EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y LA INTOLERANCIA EN EL DEPORTE

Alguna incidencia puede tener también sobre la inmigración, siquiera desde una perspectiva educacional, la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Y esto porque no es simplemente una ley contra la violencia en el deporte. La lucha contra la violencia en el deporte y en los espectáculos deportivos cuenta en España con una larga experiencia y existen instrumentos normativos para abordar el problema. Sin embargo, el fenómeno de la violencia en el deporte ha adquirido una nueva dimensión en el contexto de la sociedad actual. En una sociedad cada vez más intercultural, en la que conviven personas con orígenes distintos y a la que seguirán incorporándose, la violencia en el deporte se vincula cada vez más con las manifestaciones de discriminación por el origen racial o étnico. Aquí es donde se advierte por parte del legislador una inadecuación entre la legislación actual contra la violencia en el deporte y la posibilidad de adoptar medidas de prevención y de sanción contra actos violentos con motivaciones racistas o xenófobas, así como contra comportamientos y actitudes racistas, xenófobas e intolerantes en acontecimientos deportivos. Esta es la cuestión que pretende abordar la presente ley. Quiere regular

en un solo texto legal todas las medidas de lucha contra la violencia, el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia o cualquier otra manifestación inaceptable de discriminación de las personas, partiendo de la experiencia ya adquirida en la lucha contra la violencia en el deporte.

En definitiva se trata de afrontar la violencia en el deporte de forma que incluya también la lucha contra la xenofobia y el racismo al considerar que en la mayoría de los casos ambos fenómenos, aunque distintos, aparecen vinculados. La Ley establece una amplia enumeración de lo que se consideran actos racistas, xenófobos o intolerantes en el deporte incluyendo las declaraciones vejatorias, el acoso por origen racial o étnico, las declaraciones, gestos o insultos proferidos en los recintos deportivos, la entonación de cánticos o exhibición de símbolos que contengan mensajes vejatorios o intimidatorios, etc. Se establece un completo régimen sancionador y disciplinario.

LAS MUJERES PERSEGUIDAS EN SUS PAÍSES DE ORIGEN POR SU GÉNERO PODRÁN SOLICITAR ASILO EN ESPAÑA POR EXPRESA PREVISIÓN LEGISLATIVA, MÁS ALLÁ DE LO QUE ESTABLEZCAN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La Ley crea la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el deporte, órgano integrado por representantes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, de las federaciones deportivas españolas o ligas profesionales, asociaciones de deportistas y por personas de reconocido prestigio en el ámbito del deporte y la seguridad.

10. LAS MODIFICACIONES EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE INTERIOR

Finalmente, deben mencionarse algunas modificaciones de la estructura orgánica del Ministerio de Interior con in-

cidencia en inmigración. Así, el RD 1571/2007, de 30 de noviembre, recoge íntegramente y de forma unitaria las estructuras organizativas del Departamento. A nuestro objeto destacan dos cuestiones:

a. El refuerzo de la estructura del Departamento en materia de relaciones internacionales, para ajustarla a las crecientes demandas en este ámbito, habida cuenta de la importancia de las relaciones internacionales para hacer frente al fenómeno de la inmigración y, en general, a todos los problemas de extranjería. Para ello, se crea, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, una nueva Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, integrada por dos subdirecciones generales, la segunda de las cuales coordina las líneas de actuación del Departamento en el seno del Consejo de la Unión Europea, efectúa el seguimiento de las decisiones comunitarias que afecten al Ministerio de Interior y, en especial, a las actividades de carácter internacional en las materias de inmigración y extranjería.

b. La previsión entre las unidades dependientes de la Unidad Adjunta Operativa de la Jefatura Fiscal y de Fronteras, a la que corresponden las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráfico ilícitos, la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular, en el entorno de las funciones encomendadas a la Guardia Civil y a la Policía Nacional por la normativa vigente.

11. CONCLUSIONES

Las normas generales del Estado aprobadas durante el año 2007 reflejan algunas tendencias en los pilares de cualquier política migratoria, tanto en la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida como en el control de flujos migratorios.

La inclusión de la inmigración en los estatutos de autonomía que se están aprobando paulatinamente tiene algunas consecuencias. Respecto a la integración de los inmigran-

tes en la sociedad de acogida e incluso a la participación autonómica en la toma de decisiones políticas en esta materia la trascendencia del reconocimiento estatutario es más formal que sustantiva. Ciertamente, *estaturizan* lo que ocurre en la práctica pues, como es sabido, las comunidades autónomas desarrollan políticas de integración, aunque hasta ahora no lo reconociera su norma institucional básica. Lo más significativo desde esta perspectiva competencial es la asunción en algún Estatuto (Andalucía, como antes Cataluña) de la competencia de ejecución sobre las autorizaciones de trabajo de los extranjeros. Y esto desde dos perspectivas. Una, ya conocida, es la necesidad de coordinar esa competencia autonómica con la estatal sobre las autorizaciones de residencia; otra, que se plantea ex novo este año es la existencia de comunidades autónomas que no asumen esa competencia de ejecución, de forma que, en principio, la articulación interadministrativa que se establezca no será aplicable a todo el territorio sino únicamente a determinadas comunidades autónomas. También puede incluirse en el apartado de integración el tratamiento que hacen los estatutos de los extranjeros al hilo de los nuevos derechos estatutarios. En este punto, lo más destacable es la utilización del modelo de reconocimiento estatutario sólo a los nacionales residentes en la comunidad y la posibilidad de extensión, salvo en el caso de Andalucía, e incluso la exclusión expresa del disfrute de determinados derechos reconocidos en el Estatuto por el extranjero que hace el Estatuto de Castilla y León. Pese a tratarse básicamente de derechos sociales, el modelo de exclusión inicial de los extranjeros y posible ampliación posterior a éstos no parece el más adecuado desde una perspectiva constitucional. Sería más lógico, desde esa perspectiva, el reconocimiento inicial de los derechos en igualdad de condiciones y la posibilidad ulterior de condicionar su ejercicio siempre que ese trato diferenciado encuentre una justificación objetiva y razonable que no puede vincularse exclusivamente a razones económicas, sino de política migratoria.

En cuanto al control de entrada, las normas aprobadas durante 2007 conllevan cambios en la regulación de los requisitos exigidos para la entrada, lo que tiene como

consecuencia, sin duda, el aumento de las restricciones a la entrada de extranjeros. Es evidente en el supuesto de la supresión de la exención de visados para los ciudadanos bolivianos, exigida desde el Derecho Europeo, pero también late una política restrictiva en la regulación del modelo de carta de invitación de un particular al extranjero, con un carácter claramente desincentivador, e incluso en la regulación de los medios económicos que deben acreditarse en la entrada no sólo por el aumento cuantitativo de esa acreditación, sino sobre todo por la eliminación de buena parte de las excepciones a esa exigencia.

También con relación al control de entrada deben destacarse las nuevas medidas de lucha contra la inmigración clandestina a través de la posibilidad de persecución extraterritorial de los delitos de inmigración clandestina, con la finalidad de ofrecer un marco jurídico a la interceptación de pateras y cayucos antes de llegar a las costas españolas, y la firma de un nuevo Acuerdo con Marruecos sobre menores no acompañados que corrija algunas de las deficiencias advertidas en 2003, que no sólo fue criticado por organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, sino incluso por instituciones del Estado como la Fiscalía General del Estado o el Defensor del Pueblo.

Ha continuado la política de acuerdos con los países africanos a fin de lograr la readmisión de sus nacionales que se encuentren en España en situación irregular, pero en un marco colaborativo más global, en el que se incluyen también procedimientos para la contratación en origen y ayudas para el desarrollo de estos países. Sin duda es una política que debe profundizarse en cuanto es la forma más adecuada de luchar contra la inmigración irregular. Por un lado, no basta con dictar órdenes de expulsión, sino que el país de origen debe aceptar la readmisión de su nacional; por otro, el desarrollo de estos países africanos es la única fórmula cierta para aminorar la intensidad de los flujos migratorios hacia el norte.

Por último, nos parece importante, y positivo, el reconocimiento del derecho de asilo a las mujeres perseguidas por

razones de género que hace la Ley Orgánica de Igualdad, modificando la Ley de Asilo, más allá de la dificultad de su aplicación efectiva de la misma forma que también tendrá importancia la inclusión de los extranjeros con residencia en España entre los beneficiarios de la renta básica de emancipación, al tratarse de un colectivo que por su situación socioeconómica puede hacer un uso habitual.

MUCHOS INMIGRANTES O HIJOS DE INMIGRANTES ESTÁN EN CONDICIONES DE RECIBIR AYUDAS PARA EMANCIPARSE PUES RESPONDEN AL PERFIL SOCIOLÓGICO: JOVEN Y CON INGRESOS BAJOS

En general el análisis de las normas aprobadas por el Estado durante 2007 nos muestra una política migratoria más preocupada por el control de flujos migratorios que por la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. En cualquier caso, debe recordarse, para contrarrestar esta percepción, que las políticas de integración de los inmigrantes son competencia de las comunidades autónomas, como hemos comprobado al analizar los diversos estatutos aprobados durante este año.

Pero no podemos concluir esta crónica sin una referencia a la STC 236/2007 y a las SSTC 259 a 265/2007 por la incidencia que han tenido en la principal fuente estatal en materia de inmigración y extranjería, la LO 4/2000. Han supuesto la declaración de nulidad, y la consecuente expulsión del ordenamiento, de algunas normas incluidas en esa fuente. Así, en el artículo 9.3 de la LO 4/2000 se ha declarado nula la expresión “residentes” de forma que “los extranjeros (y no sólo los residentes) tendrán derecho a la educación de naturaleza no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles” (STC 236/2007/8). También en el artículo 22.2 LO 4/2000 se ha eliminado la condición de “residente” para tener derecho a la asistencia jurídica gratuita, comprendida dentro del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 236/2007/13, con relación a la STC 95/2003). Finalmente, en virtud de la STC 259/2007

se ha expulsado del ordenamiento la exigencia de estar autorizados a trabajar para poder ejercer el derecho de huelga que establecía el artículo 11.2 LO 4/2000. Ahora todos los extranjeros podrán ejercer el derecho de huelga (STC 259/2007/6). Pero, más allá de estas normas declaradas nulas, procede también mencionar los supuestos en los que el Tribunal ha introducido una sorprendente inconstitucionalidad sin nulidad. Son los supuestos en los que la LO 4/2000 señala que los extranjeros podrán ejercer los derechos de reunión y manifestación (art. 7.1), asociación (art. 8) y sindicación (art. 11.1) sólo “cuando obtengan autorización de estancia y residencia en España”. El Tribunal Constitucional considera que no procede declarar la nulidad “puesto que ello entrañaría una clara alteración de la voluntad del legislador, ya que de este modo se equipararía plenamente a todos los extranjeros, con independencia de su situación administrativa, en el ejercicio de los señalados derechos” (STC 236/2007/17). Más allá de la perplejidad que produce ese argumento lo cierto es que el legislador deberá modificar esos preceptos para establecer las condiciones de ejercicio de estos derechos por los extranjeros en situación administrativa irregular, pues hasta que se produzca esa modificación legislativa esos extranjeros no pueden ejercer estos derechos, precisamente la situación que el propio Tribunal ha considerado contraria a la Constitución.