

**Principio de igualdad y modulación del ejercicio de los
derechos y libertades de los extranjeros no
comunitarios en España**

MARINA VARGAS GÓMEZ-URRUTIA*

Revista A Distancia (UNED)

Nº 19, 2001, pp. 203-212

ISSN 1133-1151

*Profesora Titular de Derecho internacional privado

Facultad de Derecho

Universidad Nacional de Educación a Distancia

E- 28040 MADRID

mvargas@der.uned.es

Documento depositado en el repositorio institucional [e-Spacio UNED](#)



PRINCIPIO DE IGUALDAD Y MODULACIÓN DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS EN ESPAÑA

Marina VARGAS GÓMEZ-URRUTIA
Profesora Asociada de Derecho Internacional Privado.
UNED

Introducción.

El marco jurídico de la inmigración ha ido tomando cuerpo en nuestro país como uno de los debates de mayor trascendencia social y política. La polémica no es irrelevante toda vez que subyace en ella la contraposición entre la elección de los Derechos del hombre, como valor supremo de un Estado democrático, frente a los imperativos de un modelo de economía libre de mercado como el europeo y el español. Esta discusión -y la no pacífica conciliación de los intereses en presencia-, adquiere hoy matices que van más allá de los términos estrictamente técnico-jurídicos pues afectan, como ha señalado Javier DE LUCAS, a la construcción misma del espacio público en un contexto de *globalización*. En todo caso, pretender un debate meramente técnico tampoco es garantía de solución. En nuestra opinión, los argumentos que se mueven en torno al problema de la inmigración no son desinteresados: ni las posiciones en liza entre los partidos políticos, ni la postura de los medios de comunicación, ni los informes de las instituciones más autorizadas, ni la difusión de las estadísticas acerca de la evolución de la pirámide demográfica, ni la propia terminología de la Ley (*derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*), propician una toma de conciencia desapasionada, justa y equitativa *de lo que debe hacerse* para que una política migratoria sea verdaderamente una política que se realice “con” la inmigración en lugar de ser una política “de” inmigración. No se nos ocultan las dificultades y desafíos que plantea la inmigración y sería ilusorio pretender que una sociedad de acogida - en este caso la nuestra-, pudiera resolver los mismos sólo mediante una herramienta legal, ni aún cuando ésta fuera una “buena ley”.

Sirva este proemio para dejar patente nuestra postura a favor de que las sociedades de acogida que “integran” a “los de fuera” no deben pretender permanecer “iguales a sí mismas”. Que integrar no es sinónimo de asimilar; que integrar es propiciar el *asentamiento* con el reconocimiento generoso de derechos y no bajo un modelo de cuotas que apuntan a una inmigración de retorno; que integrar es apostar por fortalecer el vínculo entre residentes extranjeros y ciudadanos en vez de estigmatizar a los residentes irregulares hurtándoles el derecho a tener derechos. En fin, que institucionalizar la exclusión porque “los de fuera” no se ajustan a nuestros patrones culturales no parece ser un buen modelo para un Estado que se constituye constitucionalmente como social, democrático y de Derecho y que propugna, como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.



FRANCISCO ALVAREZ

*Cada ser humano es él mismo, y también es otro;
es otro cuando se le juzga, se le aprecia o se le mide
desde un punto de vista ajeno.
La admisión de la cualidad o el carácter del otro
no implica la automática aceptación de lo que ese otro es,
piensa o siente,
sino la mera admisión del derecho que tiene a ser otro.
Es precisamente la negación de ese derecho lo que lleva al
conflicto
y, en el caso de las naciones, a la guerra.*

Mario Benedetti.
Artistas por la paz

El propósito de esta colaboración es plantear algunos problemas relacionados con el principio de igualdad y la modulación que la LO 4/2000 reformada por LO 8/2000 (en lo sucesivo, la Ley) establece para el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros en España. Para ello, expresaremos la cuestión en forma de dos Discusiones y dejaremos apuntadas algunas pautas para encauzar una reflexión jurídica. La Discusión 1ª se refiere a la las bases de ordenación en cuyo marco debe ser delimitada la modulación del ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros en España. La Discusión 2ª abordará el principio de igualdad en relación con la modulación de algunos de los derechos fundamentales configurados en la nueva Ley.

Discusión 1ª. Marco jurídico de ordenación para la delimitación del ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros en España.

1. El marco jurídico de la Ley es el desarrollo del art. 13 CE. A tal fin, sistematiza los derechos y libertades de los extranjeros partiendo del respeto a los principios constitucionales y a las obligaciones internacionales en materia de derechos fundamentales y establece el estatuto general (régimen jurídico) de los ciudadanos de terceros países no comunitarios en España. La Ley (art. 3) sigue la misma redacción que el artículo 13.1 CE al señalar que: “*Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos*”. El texto, en su redacción de enero 2000, tenía otra dicción según la cual: “*Los extranjeros gozarán en España, en igualdad de condiciones que los españoles, de los derechos y libertades...*”. En la reforma de diciembre el artículo 3 reformula el principio de equiparación de derechos con los españoles para configurarlo como un principio general de interpretación predicable en “el ejercicio de los derechos reconocidos” y con el siguiente tenor: “*Como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles*”.

Este cambio de redacción no es irrelevante ya que el principio de equiparación de



JOSEP GUINOVART
Plancha de marcaplata 30 x 30 cm.
Papel Canson 52 x 35 cm.
Línea fina
Tirada: 100 + 35 H.C. + 13 p.u.

goce consagrado en el texto anterior se reforma para pasar de ser una regla base de ordenación a convertirse en criterio interpretativo general sólo en cuanto al **ejercicio de los derechos reconocidos** (ABARCA JUNCO). Como ha señalado el TC, “...el problema de la titularidad y del ejercicio de los derechos, o dicho en otros términos, el problema de la igualdad de los derechos “depende del derecho afectado”. Compartimos la opinión de MIRALLES SANGRO en el sentido de que *la falta de rigor en la redacción de este importante artículo difumina notablemente la deseable claridad en un texto cuyo andamiaje son las garantías jurídicas de los extranjeros en España.*

2. Conviene recordar el mandato constitucional del art. 13.2 en relación con el art. 10.1 CE (respeto de los derechos de los extranjeros que se encuentren en España excluyéndose el disfrute de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía), y el contenido del artículo 53.1 CE consistente en un mandato especial al Poder Legislativo para regular el ejercicio de los derechos y libertades a través de leyes. En esta labor el legislador debe respetar el “contenido esencial” de esos derechos y libertades. El TC ha mantenido que ese poder de legislar en materia de derechos fundamentales no es omnipotente pues debe respetar el estrecho vínculo que existe entre Derechos fundamentales, Constitución y legitimidad democrática.

(STC 91 /2000: "...proyectada sobre los derechos individuales, la regla del artículo. 10. 1 CE implica que en cuanto valor espiritual y moral inherente a la persona la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre, constituyendo, en consecuencia un *mínimum invulnerable* que todo estatuto jurídico deber asegurar (STC 120/1990 FJ4; STC 57/1994, FJ3A). De modo que la Constitución Española salvaguarda absolutamente aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano o, dicho de otro modo..., aquellos que no son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (STCE 242/1994FJ4; STCE 107/1984FJ2 y STC 99/1985, FJ2)..."

Discusión 2ª . Principio de igualdad de derechos y modulación de ejercicio para los extranjeros.

3. La modulación del ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros se centra en el principio de la "regular estancia" que se documenta con visado, permiso de residencia y autorización para trabajar, en función del supuesto de hecho en que se encuentre el extranjero inmigrante. Su ausencia convierte en infractor al extranjero y acreedor de sanciones administrativas de diverso grado debidas a su situación irregular. La Ley determina las situaciones administrativas en que puede encontrarse un extranjero en España (arts. 29 a 35) y, en base a las mismas, es como va modulando (otorga, limita, o niega de plano) el goce y ejercicio de cada derecho y libertad específica (arts. 4 a 15). Por tanto, la "afectación" de cada derecho debe estudiarse a la luz de la "definición legal" de cada situación migratoria. Es positiva la atención especial a las garantías jurídicas (Capítulo III, arts. 20 a 22), reconociendo a los extranjeros el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 20); el derecho a recurrir los actos administrativos y resoluciones sobre extranjeros, excepción hecha de la denegación de visados (artículo 27.5) que no exige ser motivada, salvo que se trate de visados de residencia para la reagrupación familiar o para el trabajo por cuenta ajena (art. 21); y el derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 22), cuando se carezca de recursos económicos y se "hallen en España".
4. Es posible agrupar los derechos y libertades del Capítulo I de la Ley en tres rúbricas: las libertades de carácter político (arts. 6, 7 y

8); los derechos sociales y laborales (arts. 10 y 11); y los derechos a la educación y a la asistencia (arts. 9, 12, 13 y 14).

La Ley se refiere en primer término al derecho a la libertad de circulación (art. 5 en relación con el art. 19 CE) que sólo se reconoce a los que se hallen legalmente en España y la protección se brinda en los términos establecidos en los tratados y las leyes. Se trata de un derecho con rango orgánico que ya se contemplaba en la Ley 7/1985, a favor de los extranjeros que se "hallen legalmente" en el territorio nacional. El ejercicio de esta libertad se vincula con los requisitos para entrar en el territorio nacional (visado y residencia o legal estancia). El art. 5 hace constantes remisiones al futuro Reglamento (pendiente de aprobación a la fecha). Lo preocupante es que mediante la regulación reglamentaria se condicione el ejercicio de este derecho de tal forma que pueda vaciar de contenido su verdadero rango orgánico o vulnerar lo dispuesto en los Tratados.

5. Las libertades de carácter político de los arts. 6, 7 y 8, en relación con los arts. 13.2 y 23 CE, consisten en el derecho a la participación pública y las libertades de reunión, manifestación y asociación. El primero de ellos (art. 6) queda modulado para los extranjeros en torno a la configuración de dos derechos: por un lado, el derecho al sufragio en las elecciones municipales, que sólo ostentan quienes son "extranjeros residentes", atendiendo a criterios de reciprocidad y en los términos que por ley o tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquéllos; y, por otro lado, el derecho a ser oídos, si son residentes y están empadronados, en los asuntos que les afecten. No se reconoce el derecho de elección de representantes para tomar parte en los debates y decidir en los asuntos que les conciernen en el ámbito municipal (este derecho sí se les otorgaba en la Ley 4/2000 de enero). Lo que interesa destacar es la posibilidad abierta por la norma del art. 6.2 para que aquel extranjero residente (sin autorización o permiso) pueda pedir su empadronamiento a efecto de "ser oído en los asuntos que le interesen"; situación incongruente porque, por un lado, la Ley trae la posibilidad del empadronamiento de estos residentes "sin papeles" y, por el otro, sanciona con la expulsión esta misma situación irregular.

6. Las libertades de reunión, de manifestación y de asociación de los arts. 7 y 8, en relación con los arts. 21 y 22.1 CE, presentan en común, y a modo de característica genérica, la obligación o requisito previo para su ejercicio del permiso o autorización administrativa de legal residencia o estancia en España. La posible inconstitucionalidad de esta exigencia ya fue puesta de relieve en el Informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de Reforma de la Ley 4/2000. Sin embargo, la Comisión Permanente del Consejo de Estado en su dictamen preceptivo consideró lógica la restricción de estos derechos positivos de libertad puesto que los mismos: *“...no pueden corresponder ni ejercerse por quien se coloca al margen de la propia legalidad. Tal criterio se desprende el artículo II de la Convención Europea de Derechos Humanos, que ha de servir para interpretar el alcance de los correspondientes preceptos constitucionales españoles (art. 10.2 CE)...”*. Siguiendo la jurisprudencia constitucional, el TC aclara el modo o camino para contrastar si un derecho fundamental cuyo ejercicio se limita por el legislador va más allá de lo autorizado en el art. 53 CE. Lo esencial de un derecho subjetivo, señala el TC, es el núcleo que le da vida para que los intereses que tutela resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De ahí que cuando se rebasa, olvida o desconoce ese contenido esencial con limitaciones que hacen impracticable su protección, se vulnera lo autorizado por el art. 53 constitucional. Por eso -como ha puesto de relieve PÉREZ VERA-, sólo analizando los elementos configuradores de cada derecho o libertad es como se puede determinar su núcleo esencial de protección y a partir de ahí confrontar si la limitación legal vulnera o no este núcleo.

Sobre estos derechos ver las SS TC 85/1988 y 66/1995 que definen los elementos configuradores del derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE); las SSTC 104/1999 y 56/1995, sobre la configuración pública del derecho de asociación (art. 22.1 CE) y la STC 115/1987 que declaró inconstitucional el art. 8.2 de la LO 7/1985, relativo la suspensión de las actividades de las asociaciones promovidas e integradas mayoritariamente por extranjeros. Sin embargo, no declaró inconstitucional el inciso 1 que limitaba el derecho de asociación de los extranjeros al requisito de su legal estancia en España, tal y como se exige en la nueva redacción del art. 7.

7. Los derechos de carácter social y laboral (trabajo, sindicación y huelga) de los artículos 10 y 11, en relación con los arts. 35 y 28 CE respectivamente, se supeditan a que reúnan los requisitos de la Ley de conformidad con la legislación vigente. Esta redacción obliga a definir quién es “trabajador extranjero” y en base a ello estudiar el juego del régimen administrativo de infracciones y sanciones. Trabajador extranjero en España es el mayor de dieciséis años, titular de un permiso de residencia y de una autorización de trabajo que realiza una actividad lucrativa (art. 36.1). Los empleadores que deseen contratar a un extranjero que no tenga permiso de trabajo deberán obtener previamente autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sin embargo, la carencia de esta autorización no invalida el contrato de trabajo respecto de los derechos del trabajador extranjero derivados del propio contrato (art. 36.3). Entonces, ¿quién es el obligado a solicitar el permiso de trabajo? Si la actividad es por cuenta propia será el propio extranjero, en tanto que si se trata de trabajo por cuenta ajena, el obligado es el empleador.

En base a estas premisas, se tipifica como infracción grave estar trabajando en España sin permiso de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no se tenga autorización de residencia válida [art. 53 b)]. Si es el empleador el que contrata al extranjero sin haber obtenido el permiso de trabajo, comete una infracción muy grave por cada uno de los extranjeros contratados [art. 54 d)]. Las anteriores infracciones se sancionan con multas y cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas tipificadas como graves (es grave que un “ilegal” trabaje sin permiso de trabajo) se puede sustituir la sanción de multa por la expulsión del territorio español “previa tramitación del expediente administrativo”, conllevando la expulsión la extinción de cualquier autorización para permanecer en España [art. 57.1]. El inciso 5 del mismo art. 57 establece una excepción a la expulsión -“no podrá ser impuesta”-, a los extranjeros que se encuentren en ciertas situaciones y el apartado b) hace referencia a los que tengan reconocida la residencia permanente. Pero sí podrá ser impuesta -entre otros supuestos- si se trata de extranjeros que se encuentren en la situación del art. 54.1 a) (participar en

actividades contrarias al orden público) o suponga una reincidencia, en el término de un año, en la comisión de una infracción de la misma naturaleza sancionable con la expulsión. De esta forma, lo que se pretende evitar es la situación de irregularidad; cierto, pero la “sutileza legal” es otra: pese a la aparente dureza de las multas para los empleadores, quien asume la peor de las sanciones -la expulsión- es el extranjero.

Por último, el art. 10.2 permite a los extranjeros residentes presentarse, en igualdad de condiciones que los españoles y que los nacionales comunitarios, a las ofertas de empleo público que convoquen las Administraciones Públicas. Este derecho se modula a ser contratados como personal laboral. Es decir, los extranjeros no podrán ejercer el derecho al trabajo por cuenta ajena bajo el especial estatuto de la función pública. Esta limitación es conforme con las declaraciones internacionales de Derechos humanos (arts. 21. 2 DUDH y 25 PCCP).

8. El art. 11 titulado “Libertad de sindicación y de huelga” condiciona el derecho a sindicarse o a afiliarse a una organización profesional a la autorización de estancia o residencia en España. El TC ha analizado estos derechos, en STC 141/1985, sobre la libertad de sindicación y su modalidad de adscripción a organizaciones profesionales (de los art. 7 y 28.1 CE). Nos parece positivo que sólo se condicione el ejercicio de este derecho a la legal estancia o residencia y no a la autorización para trabajar. De este modo, los extranjeros que tengan residencia o estancia legal en España, aunque no tengan aún permiso de trabajo, podrían afiliarse y por esta vía encauzar la defensa colectiva de sus intereses laborales. El derecho a la huelga, consagrado en el art. 28 CE, se modula para los extranjeros en el mismo art. 11 permitiendo su ejercicio sólo cuando estén autorizados para trabajar. El TC se ha pronunciado, en STC 22/1984, sobre el fin social del derecho de huelga de los extranjeros (art. 28.2 CE) y parece claro que los titulares del derecho a la huelga son los trabajadores por cuenta ajena sometidos a un contrato de trabajo. Sin embargo, es posible que un extranjero residente temporal -y por supuesto un extranjero “sin papeles”- esté trabajando por cuenta ajena sin el correspondiente permiso de trabajo. Esta carencia es atribuible SÓLO al empleador que es el obligado a tramitarlo,

por eso la propia Ley NO CUESTIONA la existencia de la relación laboral pese a la posible nulidad del contrato ante la falta inicial del permiso. Esta situación anómala y la limitación del derecho a la huelga de ese trabajador -administrativamente irregular pero no por ello menos trabajador- durante la “existencia de la relación laboral” es lo que nos conduce a pensar en la posible inconstitucionalidad del precepto.

9. Los derechos a la educación, a la asistencia sanitaria y prestaciones sociales y las ayudas a la vivienda se regulan en los arts. 9, 12, 13 y 14, en relación con los arts. 27, 43 y 47 CE. Su ejercicio para los extranjeros se asimila prácticamente a la igualdad de trato con los españoles, modulándose en algunos casos por razón de la legal estancia o residencia.

Educación: los extranjeros, durante la minoridad, gozan de los mismos derechos que los españoles a la educación obligatoria, sin que para ello influya su situación migratoria;

Asistencia sanitaria y prestaciones sociales: se modula su ejercicio contemplando varias situaciones migratorias: los residentes, los empadronados y los que se encuentren en España. Así: a) los residentes tienen derecho a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social, tanto a los generales básicos como a los específicos, en idénticas condiciones que los españoles (art. 14. 1 y 2.); b) los inscritos en el padrón municipal (sin permiso de residencia) tienen derecho a la asistencia sanitaria, en las mismas condiciones que los españoles (art. 12.1); y c) los que se encuentren en España, si son menores de dieciocho años, tienen derecho a la asistencia sanitaria en idénticas condiciones que los españoles (art. 12.3); todos los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia “ante enfermedades graves o accidentes y a la continuidad de dicha atención hasta el alta médica” (art. 12.2); la mujer embarazada tiene derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto (art. 12.4); y finalmente, los extranjeros que se encuentren en España, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho en igualdad de condiciones con los españoles a los “servicios y prestaciones sociales básicas” (art. 14.3).

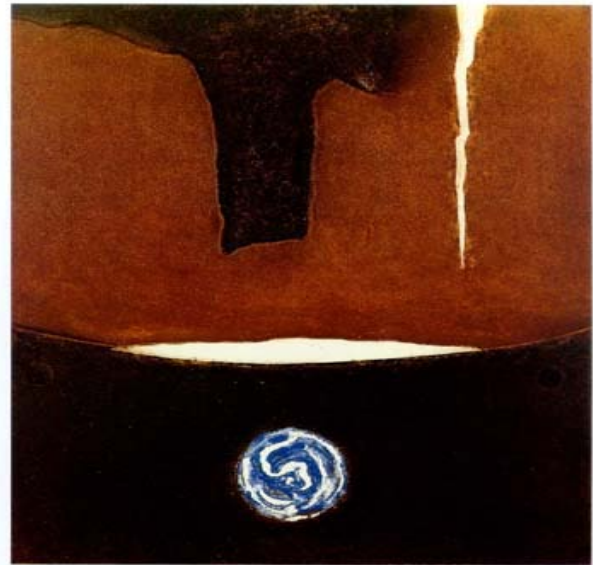
Cabe señalar la novedad legislativa en la particular referencia a la asistencia sanitaria y a los servicios y prestaciones sociales básicos que se otorgan a todos los que se encuentren en territorio nacional. La primera referencia (asistencia sanitaria) supone una modificación en la legislación específica de Seguridad Social que ve ampliado su ámbito de aplicación en materia de asistencia sanitaria debiendo prestarla a cualquier extranjero no obstante su situación migratoria. Sin embargo, la referencia global que hace la Ley a los “servicios y a las prestaciones sociales básicas” (art. 14.3) sin una delimitación precisa constituye, a nuestro entender, un importante elemento de confusión. Y es que, algunas de las Entidades Autonómicas con competencia en la materia han regulado el derecho a la asistencia sanitaria y a otras prestaciones sociales a ciudadanos extranjeros; en consecuencia, al no conocer con precisión ni la catalogación de estos servicios y prestaciones sociales básicos, ni la normativa reguladora de las Administraciones competentes (central, autonómica o local), se agudiza el problema de la correcta determinación de su contenido material.

Vivienda: la Ley condiciona el acceso al sistema público de ayudas en materia de vivienda a la situación de residente. Es novedosa esta inclusión en el Título de derechos fundamentales, ya que la anterior Ley de 1985 no lo contemplaba. Sin embargo, este derecho en la nueva Ley reformada se otorga sólo a los residentes, en tanto que la Ley 4/2000 de enero, lo hacía extensivo también a los empadronados.

A modo de recapitulación.

La Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades que atribuyen los tratados y las leyes, sino de las libertades y derechos del Título I, en los términos establecidos en los Tratados y las leyes. Ello no significa desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros. La interpretación correcta es que todos sus derechos y libertades siguen siendo constitucionales y dotados “dentro de su específica regulación” de protección constitucional.

En la ordenación y modulación del ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros en España, las instituciones deben respetar en cualquier caso los tratados



SALVADOR SORIA
Aguirre
2 planchos de zinc: 24 x 21 cm.
Papel Canson 50 x 35 cm.
Tinta: azul
Tamaño: 150 x 35 H.C. + 15 p.p.

internacionales de los que España es parte. Ello significa que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la CE se efectuará en la medida en que lo determinen los tratados internacionales y con las condiciones y contenido fijado en tales normas.

El goce (titularidad) y el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros en España puede clasificarse distinguiendo entre derechos cuya titularidad corresponde a todos por igual (los propios de la dignidad humana); derechos que no pertenecen en absoluto a los extranjeros (los del artículo 23 CE, según el artículo 13.2 CE); y derechos cuya titularidad (goce) pertenecerá o no según lo que dispongan los tratados y las leyes. En esta última categoría es admisible diferencia de trato con respecto a los españoles en cuanto a la modulación de su ejercicio.

La dificultad estriba, respecto de esta tercera categoría, en saber si una concreta restricción legal “está afectando a un derecho de la primera categoría o no”. Como el texto constitucional no ha sido claro al respecto es preciso acudir a la interpretación dada por el TC. De la exégesis constitucional cabe deducir que para el TC el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica, a la tutela efectiva y a la

libertad individual son derechos que afectan a la dignidad humana, siendo irrelevante para su ejercicio la nacionalidad del individuo o la situación migratoria en que se encuentre en España.

La modulación que hace la nueva LO 4/2000 reformada por LO 8/2000, sobre el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros en España se centra en el principio de la “regular estancia” que se documenta con visado, permiso de residencia y autorización para trabajar, según sea el supuesto de hecho en que se sitúe el extranjero inmigrante. Su ausencia convierte al extranjero en infractor y en acreedor de sanciones administrativas de diverso grado debidas a su situación irregular.

La Ley tiene un trasfondo político y social pues pretende dar solución “conjunta” al fenómeno “estructural” de la migración hacia España actuando en un triple plano: controlando los flujos de inmigrantes, integrando socialmente a los residentes extranjeros y propiciando el desarrollo de los países de origen mediante acuerdos bilaterales.

Las medidas políticas están pensadas en clave de seguridad y de controles de las fronteras exteriores de la Unión Europea en el espacio de libertad, seguridad y justicia introducido por el Tratado de Amsterdam. El control en frontera se realiza fundamentalmente mediante la exigencia de visados a expedir en el país de origen.

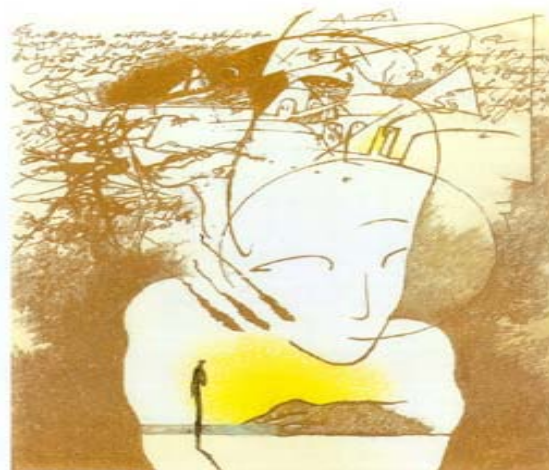
Las medidas sociales están pensadas en clave de integración de los residentes legales: educación, asistencia sanitaria y servicios sociales, ayudas en materia de vivienda, acceso al trabajo en la Administración pública (no funcionarios), asistencia y acogimiento de menores, asistencia sanitaria a mujeres embarazadas, disminución de plazos para alcanzar la condición de residente permanente, entre otros. La irregularidad es lo que se pretende combatir y, por ello, la Ley debilita en lo posible el disfrute de los beneficios sociales.

Sin querer minimizar los aspectos positivos de la nueva Ley, no cabe duda que tras la reforma de diciembre 2000 el ejercicio de algunos de los derechos fundamentales de los extranjeros en España ha quedado constreñido. Por tratarse de restricciones al principio de igualdad éstas pueden bordear la línea de lo inconstitucional. Y es que, pretender conciliar sin fricciones, y en una misma Ley, intereses contrapuestos y en ocasiones recíprocamente excluyentes, no parece ser una buena política

para modular derechos y libertades que son fundamentales para la dignidad humana.

Bibliografía básica.

- AA.VV. (MOYA ESCUDERO, M. Coord.), *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería (L.O. 4/200 y L.O. 8/2000)*, Comares, Granada, 2001.
- ASENSI SABATER, J., *Comentarios a la Ley de Extranjería*, Editorial Edijus, Madrid, 2000.
- ESPINAR VICENTE, J.M., *Comentarios a la nueva Ley de Extranjería*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 2001.
- MIRALLES SANGRO, P-P, “La nueva ley española de extranjería en relación con la normativa del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas”, en *Coloquio Académico de Expertos Internacionales como contribución a la Conferencia Mundial contra el Racismo* (UNED, Oficina de la Alta Comisionada de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), Segovia, 16 y 17 de febrero de 2001 (inédito).
- PÉREZ VERA, E., “Derecho de Extranjería”, en A.A.V.V., *Derecho Internacional Privado*, Vol. I, UNED-Colex, Madrid, 2000.
- PÉREZ VERA, E. y ABARCA JUNCO, P., “Artículo 13. Extranjería”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (ALZAGA VILLAAMIL, O. Dir.), Tomo II, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.
- RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J., *Los derechos políticos de los extranjeros*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria-Civitas, Madrid, 1997.



ANGEL ARAGONES
Agua y Algodón
Pintado de óleo, 21 x 23 cm.
Papel Clayon 50 x 33 cm.
Tercer premio.
Tamaño: 130 x 35 H.C. + 15 p.e.