INMIGRACIÓN: DEL RIESGO MILITAR DE LA AMENAZA A LA SEGURIDAD (ESTRUCTURA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD ANTE EL «FENÓMENO MIGRATORIO»)

Juan-Cruz Alli Turrillas

Doctor en Derecho.
Profesor de la UNED.

Introducción general

El fenómeno migratorio (inmigratorio, en nuestro caso) es una novedad en España. Las cifras y las consecuencias inmediatas se están empezando a conocer ahora y son, cuanto menos, alarmantes y, en ocasiones, preocupantes.

Esta realidad del fenómeno migratorio puede ser estudiada desde diversas perspectivas. En primer lugar, hay que apreciar el fenómeno geográfico, humano y sociológico, para luego pasar a lo político y lo jurídico, que es en el que se centra esta comunicación.

Dentro de este último campo apenas hay estudios que traten sobre la cuestión inmigratoria en relación con el Derecho. Por todo ello, para empezar es preciso, por tanto, acotar términos y, sobre todo, analizar cual es el papel del Derecho con respecto a la inmigración y extranjería.

Y así es necesario, en primer lugar, examinar por qué y cómo actúa el Estado ante la inmigración. Por eso se examinará en esta comunicación cómo se organiza el Estado y, en especial, la Administración Central del Estado para «gestionar» la inmigración en su llegada y acogida. Y todo ello marcado por la idea de que el extranjero y el inmigrante han sido, históricamente, una suerte de riesgo militar para el Estado y son, ahora, una amenaza policial o en materia de seguridad interior del Estado. Con algunas consecuencias de todo ello que son criticables desde el punto de vista jurídico.

Éste es el objeto de la comunicación que presento. Analizar el régimen jurídico y organizativo-administrativo de los órganos del Estado que tienen como fin regular la cuestión inmigratoria antes de que el extranjero inmigrante se asiente (y se regularice y/o nacionalice) en el territorio y las consecuencias que tiene todo ello sobre su futuro.

Pero el estudio no se hace tanto porque la inmigración constituya una seria amenaza contra la seguridad interna, cuanto porque es cierto que la organización administrativa encargada de su gestión es, principalmente, la policial. Y en este sentido hay que poner de manifiesto que incluso los últimos pasos dados en relación con la ciudadanía eu-

ropea en el seno de la Unión Europea caminan hacia la separación entre los conceptos de nacional y de ciudadano comunitario (ambos con todas las garantías jurídicas) y de extranjero inmigrante (constituido como una amenaza a la seguridad).

El nacional y el extranjero

Algunos conceptos previos que es necesario conocer: ser nacional y ser extranjero

INTRODUCCIÓN: PERSONALIDAD, ESTADO CIVIL Y NACIONALIDAD

Uno de los primeros aspectos que es importante destacar por la relación que tiene y va a tener con la cuestión migratoria es todo lo relativo al estado civil y, en concreto, a la nacionalidad. Es por ello que, a pesar de la aparente separación entre ambos ámbitos, tanto las Constituciones del siglo XIX y XX como el Código Civil, con sucesivas reformas, tratan esta cuestión con cierta extensión (1). Con esto no queremos decir que la inmigración sea un tema de nacionalidad, como sí lo es de relación de unos nacionales con otro país, que los acoge.

Si partimos de la base de que cualquier persona tiene una capacidad de ostentar derechos y obligaciones lo primero y fundamental es, por ello y para ello, dotarla de capacidad jurídica. Ésta no será plena cuando existan circunstancias que dificultan su capacidad para determinados hechos, actos o negocios jurídicos, como es el caso de los menores o de los incapacitados. Por eso aunque se tiene personalidad jurídica en cuanto se es persona, ésta puede no ser plena. Tanto la Constitución como el Código Civil y, a la postre, todo el ordenamiento jurídico, parten de esa base. Y sobre ello se construyen los grupos de derechos (físicos, individuales, morales, políticos, etc.). Es, por tanto, una cuestión que supera la división Derecho público-Derecho privado, porque es todo: orden jurídico y orden público a la vez e indistintamente (2).

En segundo lugar, para saber qué derecho se aplica a la persona será necesario determinar su ubicación territorial. De esa manera, el territorio como hecho físico (geológico y geográfico), se transforma en un dato relevante para el Derecho. Por ello la nacionalidad determinará de dónde es esa persona y, por ello, qué Derecho —el Derecho de qué territorio, constituido en Estado— se le aplica (3).

La nacionalidad es, por así decirlo, el vínculo jurídico que convierte al mero habitante de un territorio, en pueblo (en nación, si se quiere) sobre el que el Estado realiza su acción

(1) En este sentido normalmente eran las Constituciones las que dicen quién es nacional y, *a sensu contrario,* quién es extranjero y el Código Civil quien completa todo ello con el régimen de adquisición y pérdida de la nacionalidad, en claro complemento. Esto implica que, en ocasiones (sobre todo cuando las normas fundamentales apenas han dicho nada, como en el franquismo), el Código Civil asume cierta función constitucional, en este sentido, LÓPEZ y LÓPEZ, A. M.ª: «Artículo 11.1 y 2», *Comentarios a las Leyes políticas.* Constitución española de 1978, dirección Óscar Alzaga Villaamil, tomo II, p. 176. Edersa. Madrid, 1984.

(2) Para ver la evolución del proceso de separación entre ambos: MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, S.: *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones.* Civitas. Madrid, 1996.

(3) GUAITA, A.: «Derecho administrativo y territorio» en *División territorial y descentralización*, pp. 3-20. IEAL, Madrid, 1999.

política y administrativa. De ahí que se entienda como un poder soberano del Estado, muy relacionado con la capacidad para denegar la entrada a los extranjeros, para controlar los flujos de inmigración y, sobre todo, para examinar cuidadosamente al extranjero que la pretende. Pues ahí radica la manifestación de soberanía nacional —como dirá Colmeiro (4)— y ha insistido el Tribunal Supremo, que ante la negativa a una solicitud de nacionalización con fundamento en no haber acreditado una «buena conducta cívica» (artículo 22 Código Civil), dice lo siguiente:

> «*No nos encontramos ante un simple supuesto de limitación en el ejercicio de un derecho*, no cabe en modo alguno afirmar que la obtención de la nacionalidad por residencia sea un derecho subjetivo, *estamos más ante un acto que constituye una de las más plenas manifestaciones de soberanía de un Estado* que conlleva el otorgamiento de una cualidad que lleva implícita un conjunto de derechos y obligaciones, otorgamiento en todo caso condicionado al cumplimiento por el solicitante de unos determinados requisitos, y que, conforme al artículo 21 del Código Civil, puede ser denegado por motivos de orden público o interés nacional» (5).

Un elemento esencial para conocer hasta que grado una persona puede ejercitar los derechos (de obrar, de ser sujeto de determinados derechos y obligaciones: penales, procesales, civiles y mercantiles) derivados de la indivisible, igual e irreductible personalidad jurídica, lo otorga el conocimiento de su situación física, psíquica y social (6). Dependiendo de esas circunstancias o accidentes —que son de gran importancia— se le otorgarán unos derechos u otros y se verá el grado en que éstos se aplican. Y así la edad, el estado civil y, en lo que ahora nos importa, su nacionalidad. No es lo mismo para un ordenamiento ser de un país que de otro, como no es lo mismo tener una edad o tener otra. Y no lo es en muchos factores y con muchas características.

Para Díez-Picazo, el estado civil es:

> «La cualidad natural o adquirida por la persona que supone, por su estabilidad o permanencia, una manera de ser o estar en la comunidad, y que el ordenamiento toma en consideración para otorgarle efectos jurídicos.»

Es, por ello, un derecho de la personalidad, es de orden público —por eso, en cierto modo, es indisponible—, tiene efectos *erga omnes,* y es imperativo. Determina el modo de ser (o estar) de una persona en la comunidad (7).

La filiación, el matrimonio, la edad, la capacidad físico-psíquica (incapacidad), la vecindad y la nacionalidad son sus elementos, tal y como queda señalado en el artículo 326 Código Civil, y el artículo 1 de la Ley del Registro Civil. Obstamos todos menos el último, por no ser de interés prioritario en este trabajo.

---

(4) Colmeiro, M.: *Derecho administrativo español,* tomo I, p. 445, reedición facsímil de la EGAP, Santiago, 1850. 1995.

(5) Sentencia de 16 de marzo de 1999, ponente: J. A. Xiol Ríos. Lo que no exime, en todo caso, a la Administración de probar que exista mala conducta y de atenerse a la cancelación de delitos o faltas cometidos en su momento (sentencia de 25 de noviembre de 1999, ponente: J. E. Peces Morate, que cita otras sentencias), mientras que no ha lugar cuando existen actividades, probadas, contra la seguridad y el interés nacional (sentencia de 8 de febrero de 1999, ponente: E. Lecumberri Martí).

(6) Y así, Castán Tobeñas, L.: *Derecho civil español, común y foral,* tomo I, volumen 2, 13.ª edición, pp. 268 y siguientes. Editorial Reus. Madrid, 1982.

(7) Para todo ello Díez-Picazo, L.: *Sistema de Derecho civil,* I, 8.ª edición, pp. 302 y siguientes. Tecnos. Madrid, 1995.

Como resulta lógico, por tanto, para saber qué derecho se aplica a una persona es imprescindible conocer cuál es su nacionalidad o Estado con el que se haya vinculado jurídicamente. Esto determinará muchos —por no decir todos— sus derechos y obligaciones, tanto políticos y sociales como civiles. Y ello aún cuando no existan las diferencias de trato —jurídico, político y social— que fueron comunes entre los Estados en otras épocas, merced, sobre todo, a la normativa internacional en materia de derechos humanos, civiles y políticos.

NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y EXTRANJERÍA

PERSONALIDAD Y NACIONALIDAD

Como se ha apuntado, de algún modo, hace unos momentos, la nacionalidad es el vínculo que une a una persona con un Estado determinado. En principio toda persona debe tener una personalidad (aunque existen apátridas, con un régimen legal muy peculiar). Gellner ha señalado que:

> «Tener una nacionalidad no es un atributo inherente al ser humano, pero hoy día ha llegado a parecerlo» (8).

Y aunque no vamos a estudiar la cuestión de los nacionalismos y del hecho nacional, en cuanto elemento político, sentimental, cultural y social (9), es claro que toda persona tiene una nacionalidad que le viene determinada por su origen, normalmente por nacimiento, adopción, acogimiento, etc. Pero también es posible el cambio voluntario de nacionalidad, cuando se dan determinadas circunstancias (nacionalidad «derivativa»).

Esta nacionalidad tiene unos efectos públicos y privados que son fundamentales. Le otorgan a la persona una protección jurídico-política (la soberana de cada Estado), unos derechos políticos, sociales y, más genéricamente puesto que engloba lo anterior, un ordenamiento al que someterse y con el que protegerse. Y es que, en definitiva, la nacionalidad la otorga el territorio (de hecho, es habitual adjetivar el término «nacional» con el territorio en cuestión). Por ello, el Derecho se basa en ese hecho para existir como tal y para proyectar sus derechos, pues el Derecho es un «ente terráqueo» (10). Además, en el orden privado es un elemento fundamental tanto a nivel interno (en cuanto a los derechos civiles de cada Estado), como externamente en lo que se refiere a los derechos civiles aplicables en caso de conflicto de leyes en el ámbito internacional privado.

Como se ha apuntado, la nacionalidad depende de muchos y muy diversos factores: historia, régimen familiar, rol sexual, sistemas matrimoniales, etnia, etc. (11). En terreno de la mecánica procesal para obtener la nacionalidad, ésta se adquiere de dos formas:

---

(8) GELLNER, E.: *Naciones y nacionalismos,* p. 19. Alianza. Madrid, 1997.

(9) Para ello me remito a varios «clásicos» sobre la cuestión: SCHULZE, H.: *Estado y nación en Europa.* Crítica. Barcelona, 1994; HOBSBAWN, E.: *Naciones y nacionalismos desde 1780,* Crítica. Barcelona, 2000; GELLNER, E.: *Naciones y nacionalismos,* Alianza. Madrid y BLAS GUERRERO, A. DE: *Nacionalismos y naciones en Europa.* Alianza. Madrid, 1995.

(10) GUAITA, A. «Derecho administrativo y territorio», *opus citada,* pp. 4-6 y 15.

(11) Para un estudio más detallado de cómo tienen que ver estos aspectos con los modelos nacionales (y por ello de régimen de extranjería e inmigración) en Francia, Inglaterra, Alemania, Estados Unidos debe verse, ineludiblemente, TODD, E.: *El destino de los inmigrantes.* Tusquets. Barcelona, 1994, *in toto.*

1. Originaria, es decir la asignada a una persona en el momento de nacer. Esta puede asignarse según dos criterios: el *ius sanguinis* o por filiación, de tal modo que se adquiere la nacionalidad de los padres. Esto es típico de la naciones muy caracterizadas, antiguas y nacionales o nacionalistas, basadas, sobre todo en criterios étnicos o raciales; la otras es por el lugar de nacimiento o *ius soli*, típica de las naciones que se están haciendo o que pretenden estar haciéndose.
2. Derivativa: que es aquella que se obtiene por cambio en la anterior.

Hay también quien distingue entre la nacionalidad *optio iure*, es decir aquella que implica no sólo el nacimiento y la sangre sino incluso la religión y otros elementos culturales, excluyendo radicalmente a quién no tenga. Es típica de Estados teocráticos (por ejemplo, los musulmanes) o muy nacionalistas y étnicos o raciales (por ejemplo, Israel y Japón).

También pueden existir Estados que aceptan como modos de adquirir la nacionalidad tanto el sistema originario como el derivativo. O que, aceptando primariamente el modo de adquisición originario por *ius sanguinis* o por *ius soli* admiten que, en determinada edad (mayoría de edad o emancipación) se haga un acto expreso de voluntad para optar por uno de ellos cuando son diferentes. Este es el caso de España, como veremos, así como el de otros países europeos (12).

Todo ello ha quedado regulado por Ley 17 de diciembre de 1990 de reforma de determinados artículos del Código Civil, que habían sido reformados, a su vez, por Ley 51/1982, de 13 de julio. El problema no es sólo conceptual, como es obvio, sino que tiene numerosas consecuencias jurídicas. Muchas meramente administrativas —aun con enormes consecuencias sociales y políticas— como es todo el régimen de visado, entrada, estancia, trabajo y salida. En el terreno de los derechos constitucionales, ha sido el propio Tribunal Constitucional el que ha salido al paso de un posible «resquebrajamiento» de la nacionalidad. En efecto, dado que la Constitución, como veremos, otorga determinados derechos a todas las personas mientras que reserva otros a los nacionales españoles, no podría, por la vía de la transformación de la nacionalidad, «troquelarse» los derechos constitucionales, vulnerando el artículo 13 de la Constitución española y los que las recogen. Por eso es necesaria una regulación separada: nacionalización y extranjería (y aquí hacerse la configuración legal de los derechos constitucionalmente recogidos con sus límites) (13).

DELIMITACIÓN CONCEPTUAL: INMIGRANTE, EXTRANJERO Y NO NACIONAL

Pueden hacerse varias consideraciones que nos sirvan de marco general para nuestro estudio. Lo primero que parece necesario señalar lo que dice la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (modificada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre), sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (LODEXIS*):*

(12) Para un estudio más detallado de todas las implicaciones de estos sistemas, CASTÁN, L.: *Derecho civil español, común y foral,* I-2*, opus citada*, pp. 280 y siguientes.

(13) Los entrecomillados corresponden a la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, que tiene que ponerse en relación con las sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre y 115/87, de 7 de julio.

«Se consideran extranjeros, a efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española» (artículo 1.1).

Resulta ineludible traer esto a colación porque la Constitución de 1978 hizo la opción expresa de dejar en manos del legislador la conceptualización al respecto. Por eso el procedimiento para la obtención de la nacionalidad quedó en el Código Civil, mientras que su definición —exigua si se compara con las definiciones descriptivas que establecían algunas Constituciones históricas— ha quedado en la norma sobre extranjería (14).

Nos hemos topado, sin más matices, con el elemento esencial: son extranjeros los no nacionales. Luego se harán distinciones, pero estamos ante lo que parece un concepto «claro y distinto». Nos encontramos con el tema de la nacionalidad, convertido en el objeto principal de nuestro estudio. En efecto, extranjero —extranjería, por tanto— es un término jurídico que aparece en las leyes y que sitúa al que lo sea en una conjunto relacional de connotaciones evidentemente jurídicas. Y éstas vienen enmarcadas por una idea esencial: el extranjero es un no-nacional a quien se le priva, restringe o limita sus derechos o, cuanto menos, se le reconocen menos derechos que al ciudadano nacional (15). Pero ¿es el extranjero un inmigrante? O ¿todo inmigrante es extranjero? En definitiva, ¿se identifican ambos términos?

En puridad ambos términos no se identifican por varias razones: la primera que el concepto inmigrante (inmigración) es un concepto socio-geográfico —económico, humano, y cultural y político, si se quiere—; en segundo porque, materialmente, ni todo extranjero es un inmigrante, ni todo inmigrante es extranjero (aunque actualmente llamamos inmigrantes a los extranjeros, puesto que lo emigrantes nacionales no son considerados tales, aunque lo eran hasta hace unos años). Luego podría parecer que no estamos hablando de lo mismo.

No obstante, los inmigrantes que aquí estudiamos —es decir, los «vulgarmente» reconocidos como tales— son los que vienen de otros países (*outsider, straniero,* extraño), son, por tanto, «extranjeros». Y los extranjeros son los no-nacionales. Luego, a nuestros efectos, un inmigrante es un no-nacional. Y así las cosas cabe un simple silogismo: si el inmigrante es un extranjero y éste es un no-nacional; el inmigrante es un no-nacional.

Una última precisión es importante, aunque se extralimite de nuestro estudio en su extensión. Esta viene dada por el hecho de que la inmigración que preocupa es aquélla que tiene que ver con la necesidad económica. No son estrictamente inmigrantes preocupantes ni los turistas (los de largo plazo: jubilados), ni los comunitarios, ni los estudiantes. Lo son los pobres, desheredados en su tierra, los necesitados provenientes de fuera de las fronteras comunitarias; sobre todo si son de otras razas distinguibles por el color de su piel. Y ello aunque en realidad todos (también los comunitarios) son no nacionales (extranjeros) y muchos lo sean por causas económicas (también los comunitarios que vienen a trabajar) (16).

---

(14) Para el estudio del proceso de elaboración y el contenido del artículos 11.1 y 2, *cfrs.:* López y López, A. M.ª: «Artículo 11.1 y 2», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978,* II, *opus citada,* pp. 180 y siguientes.

(15) Algunas de estas precisiones vienen introducidas en Adroher Biosca, S. y Charro Baena, P. (coords.): *La inmigración. Derecho español e internacional,* pp. 21 y siguientes. Bosch. Barcelona, 1995.

(16) Para mayores y más precisas consideraciones sobre este problema de la inmigración económica y la extranjería; *véase,* Blanco, C.: *Las migraciones contemporáneas,* pp. 14 y siguientes. Alianza. Madrid, 2000.

Estrictamente hablando, el ciudadano es quien habita en las ciudades. Como concepto político-jurídico se fue llamando ciudadano, sobre todo desde la revolución francesa, a quien tenía los derechos económicos y políticos que le permitían participar en la vida del país (17). Se trata de un concepto histórico acumulativo en al que se han ido uniendo diversos derechos y personas conforme se ha ido avanzando y extendiendo a todos los miembros de una comunidad política.

En la actualidad estatal son ciudadanos los nacionales de un país, sea este nacionalmente unívoco o contenga en su interior diversas nacionalidades. Por lo tanto, se identifican nacionalidad con ciudadanía. Es así que, generalmente, el inmigrante, en cuanto extranjero (no-nacional) no es ciudadano. Por tanto no goza de la ciudadanía y de sus derechos derivados; por lo menos no de todos (es, si acaso, un ciudadano *sui generis*). Claro que se ha ido avanzando en la amplitud de éstos, gracias a los tratados internacionales y a las Constituciones. Pero, a la vez, se han ido restringiendo sus posibilidades más básicas: entrada, trabajo, asistencia estatal, etc. (18). De esta manera se produce una pugna entre los amplios derechos humanos, que nadie niega pero que tan sólo dan un marco conceptual, y los estrictos derechos laborales y administrativos, que los Estados tienden soberanamente a restringir. O, visto de otra manera, se trata de restringir la entrada; puesto que, una vez dentro, resulta difícil no otorgarle los derechos que nuestras normas reconocen a toda persona.

En los últimos años ha surgido una corriente muy fuerte, sobre todo en el seno de la Unión Europa, para configurar una carta de ciudadanía comunitaria. Según ésta, en primer lugar habría que desvincular la nacionalidad de la ciudadanía, y en segundo lugar habría que configurar una «ciudadanía» europea propia y diferenciada. Esta concepción, que tiene algo de multiculturalismo en su entraña, se puede resumir del siguiente modo (19):

— Serían ciudadanos europeos, en primer lugar, los miembros nacionales de cualquier Estado perteneciente a la Unión Europea, fomentando así un estatus jurídico diferenciado que, a la vez, consolidase de manera definitiva las libertades de residencia, trabajo y empresa entre todos los miembros de la Unión Europea. En segundo lugar también serían ciudadanos aquellas personas que no siendo nacionales de un país de la Unión Europea cumpliesen una serie de requisitos (que estarían funda-

(17) *Véase,* CORTINA, A.: *Ciudadanos del mundo, hacia una teoría de la ciudadanía.* Alianza. Madrid, 1997.

(18) Y ese es el papel que, en virtud de la soberanía estatal, cumple la Administración mediante sus potestades de policía que luego veremos, en análogo sentido, CHARRO BAENA, P.: *Las autorizaciones para trabajo de extranjeros,* pp. 22 y siguientes. Aranzadi. Pamplona, 2000.

(19) Resultan curiosas algunas de las propuestas derivadas, consecuentes, al otorgamiento de la ciudadanía europea con las ideas de TAYLOR, C.: *El multiculturalismo y la «política del reconocimiento».* Fondo de Cultura Económica. México, 1993 y más con las más suaves de KYMLICKA, W.: *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos humanos de las minorías.* Paidós. Barcelona, 1996. No obstante mientras éstos, sobre todo Taylor, parten de ellas: son causa de la diferencia que luego ha de recoger el ordenamiento jurídico, de tal manera que la ciudadanía es un punto de encuentro entre todo ello (una carta de acuerdo entre las culturas), aquí vamos a la inversa: la ciudadanía es la que es y, precisamente para desvincularla de la nacionalidad (y del nacionalismo), parece adecuado otorgar después sus logros y derechos a los que no son nacionales. Al final, puede decirse, estamos en lo mismo: diferencias aceptadas (y no siempre aceptables). Pero las diferencias entre ambos modelos son similares a las existentes de hecho entre Estados Unidos y Canadá con el bloque de los países europeos: muchas y muy grandes.

mentados en la residencia continuada en un país de la Unión Europea) y a los que se otorgarían una serie de derechos prácticamente idénticos a los de los ciudadanos nacionales, pero separando el concepto de nacional por los problemas «emocionales» que este trae consigo. En tercer lugar también tendrían una suerte de carta de ciudadanía los residentes legales que no pretenden ser nacionales de ningún país de la Unión Europea ni siquiera ser ciudadanos comunitarios en sentido estricto (20).

— De esta manera varias serían las formas de estar en la Unión Europea, con muy parecidos derechos:
  a) La ciudadanía europea (los nacionales de cualquier Estado miembro).
  b) La doble nacionalidad (muy común en España, Italia y Portugal).
  c) La multinacionalidad en el seno de las legislaciones de un Estado.
  d) La residencia legal sin ciudadanía.

Se dejaría, así, la puerta abierta a la voluntariedad para adoptar uno u otro modelo de ciudadanía y, a la vez, esto permitiría a los extranjeros a mantener la nacionalidad originaria. Es, por tanto, un proceso acumulativo y separativo. Acumulativo por cuanto supone otorgar derechos propios de la nacionalidad a quien no la tiene (al menos en un principio), de tal manera que acumula condiciones, pero sin perder las anteriores. Es separativo en la medida en que se desvincula la nacionalidad de los derechos que, normalmente, ésta arrastraba consigo. De tal manera que no hace falta ser nacional de ningún país —y menos configurar una especie de nacionalidad europea— para gozar de los derechos civiles y políticos propios de las normas comunitarias.

Claro que está por ver cuánto se va a avanzar, pues no se ha hecho mucho, para la configuración de esta ciudadanía en el seno de la Unión Europea. «Por ahora la base político-jurídica de la ciudadanía europea es muy débil» (21). En efecto, la reciente aprobación de la «Carta Europea de Derechos Fundamentales» no ha supuesto un gran avance al respecto. De otro lado sería necesaria una mayor concreción de los poderes locales en la prestación y gestión de los derechos más básicos necesarios para poder hablar de una ciudadanía de primer orden a todos, nacionales, inmigrantes, etc.

Extranjero migrante: del riesgo militar a la amenaza a la seguridad

ORÍGENES HISTÓRICOS REMOTOS

Una de las grandes diferencias entre griegos y romanos será, entre otras, la vocación y realización de un imperio territorialmente multicultural y multiétnico por parte de estos últimos. A lo largo de su historia, cosa que nunca ocurrió en Grecia, se regulará jurídicamente la situación de quienes, sin ser ciudadanos romanos *stricto sensu* (por lo menos hasta una época muy tardía del imperio), tampoco son *barbari* —extraños, extranjeros— o, incluso, *hostes* «extranjeros enemigos». Y así, entre *cives* y *barbari* esta-

(20) Para todo ello, VV. AA.: *La ciudadanía europea,* pp. 33 a 50. Península. Barcelona, 2001.
(21) Borja, J.: «Eurociudades. La ciudadanía europea. Elementos introductorios». VV. AA.: *La ciudadanía europea, citada,* p. 173. A Sartori en cambio, la idea de «ciudadanizar» para integrar le ofrece grandes dudas y la critica duramente, Sartori, G.: *La sociedad multiétnica,* p. 112. Taurus. Madrid, 2000.

rán los *peregrini*, sometidos a una suerte de código legal propio: el *ius gentium* (22). Con posterioridad, se aplicará el mismo Derecho romano civil a todos los ciudadanos del imperio, pudiendo haber coadyuvado esta «ciudadanización» jurídica a ese logro que es el lento decaer de Roma durante tres siglos (23). En Roma puede apreciarse, por tanto, una consideración muy amplia del extraño, del extranjero. Por eso se facilitarán enormes flujos migratorios y se integrará, durante muchos siglos, a pueblos muy dispares en todas sus facetas. Y a ello contribuirá, sin duda, un Derecho común (primero el *ius gentium,* luego el *ius civile*) y una suerte de espacio pluricultural muy atractivo política, social y económicamente incluso para los vecinos no romanizados.

De alguna manera la Edad Media en España es un amplio mosaico de comunidades separadas entre las cuales se alternan periodos de relaciones pacíficas con otros de relaciones belicosas. Latinos, godos, musulmanes, moriscos, mudéjares, judíos, francos, etc. conviven en las ciudades y, en menor medida en el campo, frecuentemente en barrios y con estatutos jurídicos diferentes —a veces con murallas y fortalezas propias, otras con sus propios derechos y tribunales, fueros que constará unificar— formando burgos separados dentro de un mismo núcleo urbano. No es propiamente una comunidad multicultural, pues no es única, son una pluriculturidad social y jurídica (con sus fueros propios) que tardará muchos años en unirse y más en constituirse en un Estado único. Pero, junto con esa separación física, mental y religiosa, existe un espíritu muy abierto a la llegada de «otros». En efecto, muchos territorios de la monarquía hispánica se configurarán como tierras de acogida y favorecerán la inmigración, tanto de gente de otros lugares del propio reino (poblados francos, salvatierras, zonas de reconquista y repoblación), como de extranjeros (como será el caso de muchas ciudades a lo largo del Camino de Santiago, que se llenarán de francos). Los propios monarcas —en Navarra con las casas francesas y, por supuesto, en Al-Andalus con las sucesivas tribus y pueblos que llegan— favorecerán una llegada de inmigrantes de sus territorios originarios, para repoblar, cultivar y ocupar zonas abandonadas o en profesiones que no ejercían las gentes locales (¿acaso no hay cierta similitud con la situación actual?).

Es claro que no siempre la población, y los gobernantes, aceptarán pacíficamente esa llegada. En ocasiones habrá normas que prohiban su asentamiento para evitar que quiebren las frágiles economías domésticas o por poder ser portadores de enfermedades como la peste, o, simplemente, por sospechas de que sean espías o futuros «quinta columnistas», otras veces por ser personas «sin oficio ni beneficio» que puedan convertirse, por tanto, en buhoneros, mendigos, etc.

Hacer una conceptualización general sobre este aspecto, y otros en la Edad Media, resulta difícil para el historiador e imposible para quién, como yo, no lo es. Y es que, como ha señalado B. Tuchmann, el historiador medieval se encuentra con una época de grandes contradicciones o, mejor, de grandes contrastes: de un lugar a otro, a veces limítrofes; de un año a otro, de un reino a otro (24). Con todo la consideración jurídica del extranjero buscará la emulación a la idea romana: ser ciudadano o, al menos, ser un

(22) D'ORS, A.: *Derecho privado romano.* Eunsa. Pamplona, 1998.
(23) FERRRILL, A.: *La caída del imperio romano.* EDAF. Madrid, 1989.
(24) TUCHMANN, B. W.: *Un espejo lejano. El calamitoso siglo XIV.* Península-Atalaya. Barcelona, 2000, introducción.

peregrino con *ius gentium* (25). Algunas de esas actitudes de rechazo a lo de fuera se mantendrán en el acervo cultural de algunos lugares, celosos de su idiosincrasia. Pero a la vez la política de repoblación se mantendrá hasta momentos recientes.

El Renacimiento y la Ilustración son un periodo muy cosmopolita, favorecido por el encuentro europeo con nuevas culturas, por la dura experiencia de las guerras de religión y por muchos otros factores que irán llevando a formulación de los principios de igualdad entre los hombres, el nacimiento del Derecho Internacional, los derechos de los indios e, incluso, el nacimiento del *ius emigrandi*, en virtud del principio de *cuius regio eius religio*. Pues los que no compartiesen la religión oficial podían marchar a otros lugares, como será el caso de los fundadores de Estados Unidos. Las diferencias no serán tanto raciales y menos nacionales cuanto religiosas. Por lo que habría que entenderse en ese marco, precisamente, alguna de las causas de la lucha contra la Reforma, la expulsión de los judíos y la de los moriscos.

Tras esos periodos de choque e indefinición, de modelación del Estado moderno, vendrá la tolerancia del siglo de la razón, del enciclopedismo y de la filosofía del «buen salvaje» y *de tolerantia* (Rosseau, Locke, Montesquieu y Kant). Una época muy cosmopolita y universal, en la que se consolida el *ius gentium* y predomina el buen trato al extranjero y que se manifiesta en hechos como las monarquías trasnacionales, con frecuentes monarcas de otros países, los ejércitos de mercenarios extranjeros, unas ideas ilustradas que van de un lugar a otro, etc. (26). Pero, a la vez, no hay que olvidar que por toda Europa están germinando los Estados nacionales y soberanos, con su pueblo «natural», sus símbolos y sus signos. Y esto hará cambiar muchas cosas. En la revolución francesa surgirá el ciudadano, pero también el extranjero.

En nuestro caso, en la medida en que pertenecían a España grandes territorios extra peninsulares que soportaban, entre sí, flujos migratorios o en los que existían lo que hoy denominaríamos diferentes «nacionalidades», etnias y culturas formando un complicado mosaico cultural y racial, sería interesante estudiar las normas que, desde los Reyes Católicos, regulan la convivencia entre los diferentes pueblos y razas. El reconocimiento y los esfuerzos intelectuales y jurídicos los podemos apreciar en Bernal Díaz del Castillo, en Francisco Suárez y en Francisco de Vitoria, en Bartolomé de las Casas, etc. (27).

Y aunque no es posible estudiar aquí todo esto, podría servir como base para el entender las características de la nación española y otros muchos fenómenos actuales, como el hecho de que la mayor parte de los ciudadanos de los países hispanoamericanos pueden ostentar la doble nacionalidad. Curiosamente, cuanto más liberales fueron las revoluciones de emancipación americana —y sus consecuencias ideológicas— más sufrieron los pueblos indígenas (caso de Argentina, Uruguay y Chile, algo menos, en México).

---

(25) En este sentido el análisis de OLIVAN, F.: *El extranjero y su sombra. Crítica del nacionalismo desde el derecho de extranjería,* p. 62. Editorial San Pablo. Madrid, 1998.

(26) *Véase,* una magistral interpretación del cosmopolitismo de esos siglos en TOULMIN, S.: *Cosmópolis. El trasfondo de la modernidad,* pp. 133 a 169. Península. Barcelona, 2001.

(27) Algo de ello se apunta en STAVENHAGEN, R.: «Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas», en *Repensando la ciudadanía,* pp. 77 y siguientes (con VV. AA.), Fundación Monte. Sevilla, 1998.

APROXIMACIÓN GENERAL

La revolución francesa y la consolidación de los Estados, ya de manera definitiva con la unificación de Italia y Alemania, basada en las ideas de soberanía, de frontera, de nación, etc., van a cambiar, a lo largo del siglo XIX la faz del trato al extranjero. Con todo, las emigraciones (o inmigraciones) ya no serán fenómenos particulares, sino que se irán convirtiendo en grandes movimientos de masas: la economía, el trabajo y el enorme crecimiento de la población en algunos países, sin una transformación radical de sus moldes sociales e institucionales favorecerán ese cambio.

A lo largo del siglo XIX el Estado —lugar geográfico que ocupaba un pueblo más o menos distinguible en lo étnico, cultural y lingüístico— se territorializa y se convierte en «patria». Quien esté unido a ella, primero con su voluntad y su corazón, luego con su etnia, podrá ser nacional. Quien no lo esté, no. Los plenos derechos civiles los disfrutarán los ciudadanos, pero nunca los extranjeros. El afán uniformizador, los códigos, la desaparición de los fueros, el centralismo, irá formando a los Estados modernos y tratando de rechazar todo cuerpo nacionalmente extraño. Primariamente lo nacional viene determinado no tanto por la etnia, la lengua o la cultura cuanto por la idea de Estado y de nación (de ahí que, hasta momentos recientes junto con Estados muy nacionales, subsistiesen enormes Estados multiétnicos, multilingües y multiculturales: como el imperio astrohúngaro o Turquía). Muchas guerras de esas épocas cobran un nuevo sentido, se pasa de la guerra como «deporte de los reyes» a la guerra nacional: entre naciones, pueblos, culturas (28).

Dado que surge el Estado y éste se territorializa, la frontera cobra un sentido renovado, el Estado se nacionaliza, surge la idea de patria y el acervo patriótico se consolida. Ahí nacen, precisamente, los ejércitos de ciudadanos y el servicio militar obligatorio de los nacionales, desapareciendo el ejército voluntario de levas y mercenarios. La patria, la bandera y los himnos, los líderes y acciones heroicas encontrarán aquí su fragua —aunque su materia prima fuese anterior— y en el romanticismo su herrero. En ese contexto el Estado se forma por oposición al otro y la frontera se convierte en una línea separadora en lo político, en lo jurídico y, por supuesto, en lo militar; pero de ser una zona de preaviso o de colchón militar (como el *limes* romano) pasa a ser un rubicón simbólico: cruzarla es equivalente a invadir el territorio, aunque no se vaya más allá de unos cientos de metros. Esto es lo que provoca que las competencias en materia de extranjeros sean, especialmente en nuestro caso, de carácter eminentemente castrense.

Se normativiza y juridifica lo que antes eran meros hechos físicos. El territorio, pura geofísica, pasa a ser un Estado y éste a ser nacional y a ser la patria de los que en ella quieren vivir. El que ahí vive será el nacional, el que vive fuera, un extranjero. A partir de ahora la importancia de la nacionalidad será grande y esto lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que de manera habitual la regulación de la nacionalidad aparecezca entre los primeros artículos de las sucesivas Constituciones del siglo XIX, hasta que pasa a los artículos 23 y 24 de la Constitución de 1931 y al 11 y 13 de la actual.

(28) Para ello: hacen HOWARD, M.: *La guerra en la historia europea.* Fondo de Cultura Económica. México, 1971 y FULLER, J. F. C.: *La dirección de la guerra.* Ediciones Ejército, EME. Madrid, 1982.

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La extranjería empieza a ser considerada, de algún modo, ya en la Constitución de Cádiz de 1812. En su artículo 5 establece claramente quién es nacional y, por exclusión, quién es extranjero. De su concreta regulación quiero destacar dos aspectos:

1. El primero es el amor a la patria que debe tener el español (artículo 6) y su unión a la defensa de la patria (artículo 9). De esta manera, el extranjero podría naturalizarse con facilidad (*verbi gratia* todas las familias de nobles irlandeses exiliados que condujeron los ejércitos españoles durante más de medio siglo).
2. El segundo, es que la ciudadanía está primariamente unida a la nacionalidad española (ar-tículo 18) y que ésta debe obtenerse si se quieren ejercitar los derechos de sufragio (artículo 23). En todo caso, el extranjero puede —sin llegar a ser nacional— obtener la ciudadanía si se casa con española o, fundamentalmente si hubiera «traído o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución, o estableciéndose en el comercio con un capital propio» (artículo 20).

Pero aunque exista este artículo, puede decirse que toda la Constitución es altamente nacionalista y patriótica, de tal manera que se van fraguando las posteriores limitaciones. Bien es cierto que gran parte de esta cerrazón tendrá su origen en la Guerra de Independencia y los posteriores recelos militares con Francia y, en algunos momentos, por el peligro de que lleguen ideas revolucionarias de otros lugares de Europa (29).

PERIODO 1816-1868. REGULACIÓN ADMINISTRATIVA MILITAR Y CIVIL

Las Constituciones de 1837 y 1845 apenas apuntan nada sobre la extranjería y la nacionalidad. Por ello entre 1815, 1816 y 1869 se observan dos periodos, influenciados, sin duda por ambas normas extremas y que, en todo caso, dejan el control de la extranjería en manos de la Administración: militar primero («el poder militar es fuerte, porque el civil es flaco», dirá Balmes); luego, con los sucesivos gobiernos moderados, se pasará el poder a la Administración civil, policial.

PRIMERA ÉPOCA: ADMINISTRACIÓN MILITAR DE LA EXTRANJERÍA

En efecto, la Real Orden de 13 de mayo de 1816 señala que las personas que crucen los Pirineos deben ser detenidas y conducidas al capitán general «de la provincia de la frontera por la que se hayan internado», quienes deberán otorgar el visado de los pasaportes y deberán organizar todo para el seguimiento de esa función (Real Orden de 15 de julio de 1816).

Este control se hará, poco después, extensivo a todos los extranjeros:

> «Es la voluntad de su Magestad que todos los extranjeros a su llegada a España se presenten a la Autoridad militar, quien no allando inconveniente, les dará un salvoconducto para poder permanecer, tomándoles nota del parage de donde vienen, con que objeto y por cuanto tiempo» (Real Orden de 5 de septiembre de 1817).

(29) Así, la Real Orden de 8 de noviembre de 1815 prohíbe la entrada a todo francés o de otra nación que militó con ellos durante la Guerra de Independencia.

El extranjero es, por tanto, un sospechoso militar por ser un no nacional que entra por la frontera; y así, el órgano competente para su control es la autoridad militar del lugar por el que cruza.

Por Real Cédula de 10 de noviembre de 1818 se establece el primer reglamento sobre pasaportes y sus derechos para las personas que de los países extranjeros entran en el Reino. Todo extranjero que traspase la frontera está obligado a llevar pasaporte, pues si no será considerado como sospechoso (artículo 1). Las razones son eminentemente militares y, si acaso, policiales: «A los *extrangeros se* les debe prohibir siempre que ejerzan actos de ciudadanía», se prohíbe, por ejemplo, enrolar a extranjeros en las tropas de continuo servicio y en la milicia nacional —muy al contrario de lo que ha ocurrido, hasta hace bien poco, en el ejército carlista, plagado de oficiales de otras naciones europeas y, por supuesto, en los ejércitos del *ancien regimen*— (Orden de S. A. de 18 de abril de 1843) (30). Todos los extranjeros «cualquiera sea su clase y distinción» no tienen otra consideración que la de extranjeros transeúntes y, por lo tanto, los delitos que cometieran será juzgados por el juzgado de guerra, «pues las consideraciones o fueros de los que gocen en su país no pueden servirles en otro extraño» (Real Orden de 7 de noviembre de 1846). Todo en clara sintonía con el artículo 1 de la Constitución de 1845.

SEGUNDO PERIODO. ADMINISTRACIÓN CIVIL-POLICIAL

Tendrá que pasar casi medio siglo para que se promulgue la primera norma verdaderamente completa en materia de extranjería, cual es el Real Decreto de 17 de noviembre de 1852, que estará vigente más de un siglo en nuestro país (31). Se trata del traspaso de la competencia al ámbito civil, que quedará consolidado con la Restauración. En este Decreto se define quién es extranjero de una manera clara y nítida, artículos 1:

1. «Todas las personas nacidas de padres extranjeros fuera de los dominios de España.
2. Los hijos de padre extranjero y madre española nacidos fuera de estos dominios, si no reclaman la nacionalidad española.
3. Los que han nacido en territorio español, de padres extranjeros o de padre extranjero y madre española, si no hacen aquella reclamación.
4. Los que han nacido fuera del territorio de España de padres que han perdido la nacionalidad española.
5. La mujer española que contrae matrimonio con extranjero.»

El extranjero es el opuesto al natural, goza de toda la protección jurídica y de los mismos derechos civiles que los ciudadanos españoles pero «no gozan de ningún derecho político, porque no se consideran miembros del Estado». Se dividen en: domiciliados o transeúntes. Los segundos son aquellos «que viven de paso, sin ánimo de

(30) Para un análisis más detallado de la relación poder civil y poder militar me remito al estudio más sintético y claro al respecto, Puell de la Villa, F.: *Historia del Ejército en España.* Alianza. Madrid, 2000. A la vez se favorece el comercio y, así, el 4 de septiembre de 1818 se deja en la jurisdicción consular el control sobre asuntos mercantiles, excluyendo esas actividades de la jurisdicción castrense. Posteriormente, el Código de Comercio de 1829 admite la posibilidad de que los extranjeros actúen comercialmente en España, si hubieran obtenido la naturalización, vecindad o la reciprocidad.

(31) Según González Campos, V. *et aliq.*: *Derecho de la nacionalidad. Derecho de extranjería,* p. 146. Universidad de Oviedo. Oviedo, 1979.

permanecer», por lo que no pueden ejercer artes liberales ni oficios mecánicos sin autorización de los gobernadores civiles (entonces *gefes* políticos), también están exentos de contribuciones personales, pero no de aduana o impuestos de consumo y tasas locales.

Para convertirse en español, el extranjero domiciliado o *avecindado* (es decir, con casa abierta, bienes o industria, residencia prolongada por tres años y que paga las mismas contribuciones que los naturales), habrá de obtener «carta de naturaleza o ganar vecindad», abriéndose, así, la posibilidad de que lleguen a ejercitar la plenitud de sus derechos (admisión a los empleos y cargos públicos, petición, imprenta y elección), o, por lo menos, «limitada o una mera aptitud para aquella determinada gracia que en la carta se expresa» (32).

Obviamente las razones de seguridad nacional (espionaje, invasión militar, revolución o involución política) podían originar, con gran facilidad, la expulsión inmediata mediante un acto político que no necesitase otra justificación que ésa. Además, como se ha visto, muchos derechos quedaban excluidos por cuanto solamente eran ciudadanos —de acuerdo con el modelo liberal— los propios nacionales y nunca «los otros». Del Estado y de la Administración dependía, por tanto, la suerte de los inmigrantes. Ese control se realizaba por dos medios:

1. El primero es el pasaporte con el que debían viajar los extranjeros en todo momento, exponiéndose a la detención o al inmediato reembarque si no lo traían. Y como estaban sometidos al fuero civil, a los gobernadores civiles corresponde su control.
2. El segundo eran las matrículas o registros de extranjeros, domiciliados y transeúntes, con residencia en España. Este deber, por Real Orden de 30 de enero de 1844 correspondía a los comisarios de protección y seguridad pública, dependientes de los gobernadores en el ámbito de las capitales de provincia.

Por Ley de 4 de diciembre de 1855 se adopta la primera Ley de Asilo. Del mismo modo que el territorio es un espacio que marca al extranjero, es también un espacio «inviolable de todos los extranjeros y sus propiedades». También por Decreto de 6 de diciembre de 1868, «la jurisdicción ordinaria será la única competente para conocer: 6.º de los negocios civiles y causas criminales de los extranjeros domiciliados o permanentes», desapareciendo el control militar sobre los mismos.

LA CONSTITUCIÓN DE 1869 Y LA RESTAURACIÓN

En cambio, se produce un vuelco en la Constitución de 1869, que señala que, tras ampliar el elenco de extranjeros naturalizados (pues admite tanto a los que han ganado carta de naturaleza como a quienes hayan «ganado vecindad en cualquier pueblo del territorio español»), extiende muchas garantías a los derechos constitucionales a los extranjeros: prisión o detención legal y judicial (artículos 2 y 3); entrada en domicilio (artículo 5); expropiación y privación de bienes (artículos 13 y 14); entre otros. Pero quizá el cambio más importante es el que previene es éste:

> «Todo extranjero podrá establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria, o dedicarse a cualquier profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas» (artículo 25).

(32) Los entrecomillados son de Colmeiro, M.: *Derecho administrativo español,* I, *opus citada,* pp. 335 a 337.

La Constitución de 1876 también recogerá este principio (artículo 2), ampliando más la carta de derechos de los extranjeros, únicamente se prohíbe que el extranjero «cargo alguno que tenga anejo autoridad o jurisdicción», que es la única limitación que hoy se mantiene para los ciudadanos comunitarios. Se abre, por tanto, un proceso paulatino de equiparación, tras regular el ser nacional o extranjero en su artículo 1. Precisamente así será recogido en los artículos 15 y 27 del Código Civil de 1889.

Tanto el Código de Comercio de 1885, como el Código Civil de 1889 inciden en ese amplio marco: igualdad, salvo lo dispuesto en leyes especiales o en tratados. El inmigrante es bien visto en la medida en que favorece el comercio económico, pero aún será controlado en la medida en que pueda afectar a la seguridad del Estado o al equilibrio del sistema inmobiliario. Pero, en definitiva, extranjero ya no será sinónimo de sujeto peligroso para la patria.

SU REGULACIÓN DURANTE EL SIGLO XX HASTA 1978

No obstante, continuará existiendo cierto control, de naturaleza administrativa. La Real Orden de 18 de diciembre de 1902 exigirá un documento de identidad, mediante su inscripción en los registros de consulados y gobiernos civiles. En la Constitución de la Segunda República de 1931 reconoce muchos derechos a los extranjeros pues eran comunes «a toda persona», además se inician los procesos de permitir la doble nacionalidad a los iberoamericanos (artículo 24). Por Decreto de 11 de mayo de 1931 (ratificado por Ley de 18 de agosto de 1931) se deroga la Ley de Jurisdicciones de 1906, no quedando ningún atisbo de control jurisdiccional militar sobre los extranjeros.

Serán numerosas las normas que regulan algunos puntos derivados de la extranjería a partir de ese momento: el Decreto de 29 de agosto de 1935, regulador del primer permiso de trabajo para extranjeros y la adquisición de bienes inmuebles; la Ley de 23 de octubre de 1935 que limita la extensión adquirible por súbditos extranjeros y sus inversiones (33). Cierta sospecha permanece por lo que las normas prohíben, por ejemplo, que las extensiones de propiedades sobrepasen el 25% de la superficie de las islas o que estén en determinadas zonas de interés para la defensa (artículos 1 y 2 de la citada Ley). Para ello serán necesarios permisos del Ministerio de Hacienda y de la Guerra. No obstante su régimen administrativo continuará regulado por el Decreto de 1852.

Poco a poco el extranjero, el inmigrante, romperá las fronteras (lo que no ocurrirá en España hasta hace pocos años), situándose en el interior del país por medios rápidos y profundos. Dejará de ser un potencial «enemigo político» para convertirse, si acaso, en un necesitado económico o, en algunos casos, en un delincuente que busca cometer impunemente sus delitos o que, simplemente, se presenta dentro del Estado sin todos los permisos necesarios. Se pasa, así, de una perspectiva militar a una perspectiva policial (34).

---

(33) Estas normas y el Reglamento de 1852 están ampliadas por las Órdenes Ministeriales de 5 de enero y 6 de septiembre de 1938 sobre la tarjeta de extranjeros y sobre estadística inmigratoria y otros extremos del citado Decreto. Por Orden de 4 de abril de 1938 se establece le concepto de trabajador extranjero, con algunos matices interesantes sobre nacionalidad y trabajo.

(34) OLIVAN, F.: *El extranjero y su sombra, opus citada,* pp.138-139.

No parece que exista, durante los años del régimen del general Franco, una verdadera política sobre inmigración y extranjería fuera de la ya señalada (1852) y de la regulación de su trabajo por el Decreto de 1935. Pero si no existe una preocupación legal es porque no existe una preocupación social y real, por lo menos hasta el tardío Decreto 552/1974, de 14 de febrero sobre el régimen de entrada, permanencia y salida de extranjeros en España (35). En efecto, durante el periodo 1936-1974 no se encuentra ninguna ley que regule los procesos inmigratorios. Sí existen algunas normas de rango inferior que tratan sobre visados, pasaportes y estancias de extranjeros, siempre encargándolas a la Dirección General de Seguridad del Estado, por la vía de las Jefaturas Superiores de Policía (36). Por ello durante este periodo continuarán vigentes los Decretos de 1852 y el de 29 de agosto de 1935, junto con su normativa complementaria, concretada por diversas órdenes e instrucciones dictadas por los escalones administrativos inferiores.

El mayor contraste entre aquella época, no muy lejana, y la actual, viene determinado por la diferente concepción del problema, tanto en el ámbito internacional como en el estatal. Resulta claro que se ha avanzado en la extensión de los derechos políticos del inmigrante, pero, a la vez, se han cercenado totalmente sus derechos civiles, mercantiles y laborales, puesto que las dificultades vienen al no admitirse ni la entrada, ni la estancia ni el trabajo en muchos casos. Es como si se pensase que, una vez dentro, sus muchos derechos fuesen a provocar una crisis social.

Esta situación se ve en la Ley 118/1969, de 30 de diciembre, que eximía de todo permiso de trabajo para el ejercicio de cualquier actividad profesional a todos los súbditos hispanoamericanos, portugueses, andorranos, brasileños y filipinos (37), extendiéndoles todos los derechos de los trabajadores españoles. Por Decreto 1.870/1968, de 27 de julio, sobre régimen de los trabajadores extranjeros, normas establecidas en unos términos más amplios y reconocedores de los extranjeros que las actuales. También, durante el régimen del general Franco, se mantendrá una política de repoblación de determinadas zonas del territorio nacional, favoreciendo las migraciones internas y, a la vez, el Instituto para la Migración se encargará de favorecer convenios o tratados para la organización de los flujos migratorios de españoles a países como Alemania o Suiza, que demandaban mano de obra. Además hay que considerar que de aquel entonces provienen muchas normas sobre nacionalización de habitantes de las plazas de soberanía y de las provincias africanas. Por no hablar de todos los tratados

(35) Para un estudio de su contenido: GONZÁLEZ CAMPOS, J.: *Derecho de la nacionalidad. Derecho de extranjería, opus citada,* pp. 141 a 160.

(36) Los pasaportes, que tienen más que ver con el régimen migratorio. Mientras que las Órdenes de 4 de junio y 16 de julio de 1956 sobre visados a extranjeros, normas muy concretas de las que se deriva lo que he señalado: control policial y casuística discrecional. La solicitud de visados (y pasaportes para los nacionales) era una competencia que correspondía a la Dirección General de Seguridad, vía Jefaturas Superiores de Policía, la situación actual es similar (Dirección General de Policía, Sección de Extranjeros y Documentación).

(37) Antes ya se había producido una exención de la tarjeta de trabajador a los estudiantes (artículo 9 del Decreto de 1935 citado), los sacerdotes extranjeros o los religiosos (Orden 31 de diciembre de 1945) y por Decreto de 16 de abril de 1948 se eximió de la tarjeta a los ciudadanos argentinos.

de doble nacionalidad que firma España con sus antiguas colonias y países de influencia cultural (38).

Es cierto que si durante todos esos periodos no existe una auténtica política de extranjería, la causa es debida a que, seguramente, no era precisa. Será, precisamente, cuando se empiezan a detectar más flujos, cuando se hace preciso ordenar la cuestión puramente administrativa se incorporan algunas normas de rango menor. Tal es el caso del Decreto 522/1974, de 14 de febrero, del Real Decreto 1.874/1978, de 2 de junio y, ya más adelante, del Real Decreto 1.031/1980, de 3 de mayo, que unifica toda la actuación administrativa. Se trata de normas puramente procedimentales o administrativas que regulan la entrada-salida, la estancia y la regularización laboral.

En efecto, el mayor problema de la España del siglo xx, desde 1900 hasta 1970 será la emigración de españoles a Europa y, sobre todo, a América (39).

EL PASO PREVIO A LA ACTUAL NORMATIVA. LA LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 1 DE JULIO SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

La Ley Orgánica de Extranjería de 1985 fue la primera norma conjunta, unívoca en la que se regulaba la cuestión de la extranjería, más que la inmigración. Recogió la caracterización constitucional que se hacía de los derechos fundamentales y políticos de los extranjeros, aunque con criterios muy restrictivos. Era una ley sobre el control del flujo inmigratorio y sobre el régimen procedimental administrativo de entrada, visados, estancia, trabajo y salida de los extranjeros (40).

En ese marco de control, resultaba necesaria la obtención de un visado de trabajo, concedido por las embajadas y consulados, en el país de origen. Eso permitía la entrada, que no obstante podía ser denegada. También se establecían medidas sancionadoras, como la detención y privación de libertad (hasta un máximo de 40 días) previos a la expulsión. Se estimulaba el otorgamiento de permisos cortos y no se contemplaba la reagrupación familiar. El elenco de medidas policiales y el régimen sancionador era muy amplio. Era posible ejercitar recursos contra la expulsión, pero normalmente una vez se había ya realizado por lo que las garantías eran muy escasas.

---

(38) Para F. de Castro, «se trata del reconocimiento de un título especial de pertenencia a una comunidad de pueblos, con el significado de equiparación, más o menos completa, con los nacionales en sentido estricto». CASTRO, F. DE: *La doble nacionalidad.* Madrid, 1948. La doble nacionalidad, «puede concebirse como una anomalía, una situación patológica que tiene unas causas específicas…, o puede estimarse, al contrario, como un procedimiento conscientemente adoptado para lograr una serie de efectos, entre ellos una adecuada integración comunitaria entre pueblos que se consideran afines y llamados a una acción coordinada». PÉREZ VERA, F.: «Artículo 11.3», *Comentarios a las Leyes políticas,* p. 194. Constitución española de 1978, dirección Óscar Alzaga Villaamil, tomo II. Edersa. Madrid, 1984. Estos tratados y su interpretación, así como la exención del visado de viaje en algunos casos, ha ido siendo modificada paulatinamente en virtud del Tratado Schengen y de los intereses europeos.

(39) Para un estudio más detallado de todo ello, *véase,* VV. AA.: «Cambios en la población española a lo largo del siglo XX», monográfico de la revista *A Distancia.* 18 de junio, 2000.

(40) VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España,* p. 21, (dirección Eliseo Aja), Tirant lo Blanch. Valencia, 2000. Para una valoración más concreta de la ley, *véase*, APRELL LASAGABASTER, M.ª C.: *Régimen administrativo de los extranjeros en España.* Marcial Pons. Madrid, 1994.

Quedó desarrollada por Real Decreto 1.119/1986, de 26 de mayo. Éste endureció la Ley con una casuística mucho más restrictiva y desarrolló el régimen policial y sancionador con mayor dureza, dentro de los amplios márgenes que le permitía la Ley.

La existencia de masas de inmigrantes irregulares debida a la extinción de sus permisos temporales o de sus visados turistas, sobre todo a partir del final de la década de los años ochenta obligó a tomar algunas medidas fuera de ley. Por ello por resolución de 7 de junio de 1991 tuvo que procederse a la regularización de un amplio número de inmigrantes irregulares, de alrededor de 100.000 (anunciándose un sistema que hoy se mantiene: el de los cupos o contingentes). A partir del año 1993 este sistema de contingentes se fue haciendo común, pero no deja de ser una ficción, puesto que no se trata de admitir un número de nuevos inmigrantes sino de aprovechar el contingente para regularizar a quienes ya están, pero irregularmente.

LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO LA LODEXIS Y LA LEY ORGÁNICA 8/2000, DE 22 DE DICIEMBRE, DE «PROFUNDA» REFORMA DE LA LODEXIS

No resulta idóneo hacer un estudio completo de esta norma sino, tan sólo señalar algunos aspectos que se suscitan sobre ella tras este año de vigencia, con la reforma operada por la Ley 8/2000 y justo después de haberse aprobado un amplio, completo y farragoso Reglamento en el que, de alguna manera, se ha optado por establecer un sistema de apertura a la inmigración clandestina ya situada en España y un cierre a la que venga en el futuro. Las sucesivas regularizaciones de contingentes (1991, 1993, 1995 y 1998) pusieron de relieve el fracaso de la normativa vigente del año 1985. La existencia de masas de inmigrantes ilegales, las enormes dificultades y la inseguridad jurídica de su situación, la existencia de muchos más esperando entrar, el caos de los visados y sus exenciones, y una gran cantidad de sentencias del Tribunal Supremo que condenaban a la Administración eran causas más que suficientes para obligar a un cambio urgente y profundo en la legislación (41). De otro lado era necesario encarar, unívocamente, la cuestión de nuestra pertenencia a la Unión Europea y las consecuencias que esto tenía con respecto a nuestra política inmigratoria.

Ya se conocen los grandes hitos de la reforma. Una fórmula muy pactada entre los grupos parlamentarios mayoritarios darán lugar a la aprobación, no sin complejos avatares, de la Ley 4/2000. Aun con muchos defectos técnicos es alabada por la doctrina por su carácter aperturista y por sus adecuadas previsiones (42). Luego se realizará una profunda reforma con criterios mucho más restrictivos.

Varios son los aspectos que podemos destacar de esta Ley:

1. Se trata de una Ley Orgánica. Por ello queda consolidada como tal de cara a futuras reformas (como así ha sido), aunque ello no quiere decir que todas sus disposiciones sean competencia única del Estado. Ni siquiera todo el tenor de la Ley es orgánico.

(41) Para un estudio más detallado de todas estas causas, con los datos que las avalan: VV. AA., *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada,* pp. 27 a 38.

(42) VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada,* pp. 39 a 47; también, VV. AA.: (dirección Mercedes Moya Escudero): *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería,* pp. XXII a XXV. Comares. Granada, 2001 y Esplugues Mota, C. y Lorenzo Segrelles, M. de: *El nuevo régimen jurídico de la inmigración en España,* pp. 19 a 24. Tirant lo Blanch. Valencia, 2001.

2. Quedan fuera de su regulación los extranjeros pertenecientes a los países de la Unión Europea, por su peculiar «extranjeridad». Y ello porque están sometidos a un régimen de entrada, permanencia, trabajo y salido mucho más beneficioso que el del resto de extranjeros (43). Asimismo gozan de un trato preferente —aunque no tanto como los ciudadanos comunitarios; es decir los nacionales de un país miembro— todos los residentes legales en uno de los países de la Unón Europea (éstos se rigen por Schengen en cuanto al régimen fronterizo, aduanero, entrada-salida, residencia; pero no en cuanto al trabajo, que se rige por cada país).
3. Uno de los principales objetivos de la Ley 4/2000 era el que señalaba el final de su título: «Integración social». Muchas de las medidas adoptadas, tanto en los procedimientos administrativos como en otras grandes líneas de actuación iban dirigidas a ese fin. Para ello se establecieron numerosas medidas: contingentes, carta de derechos, lucha contra las mafias y redes ilegales, reagrupamiento familiar, procedimiento administrativo mucho más garantista, suspensión de los procedimientos de expulsión, reforma del sistema sancionador, etc. Gran parte de esas medidas han sufrido una profunda transformación con la Ley 8/2000 para volver a una política de dureza muy similar a la establecida en la Ley de 1985. Además las medidas de integración educativa y sanitaria brillan por su ausencia, lo que es un fracaso del sistema de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Y todo esto, que es lo más grave, con apenas un 2% de porcentaje de inmigración en España ¿Qué ocurrirá cuando se llegue, como otros países europeos, al 10%? ¿Acaso no podemos aprender de los años que ellos llevan de experiencia?
4. Otro aspecto que resulta de interés es la relación que tiene esta norma con la política comunitaria sobre inmigración, asilo y fronteras exteriores, dentro del marco general del denominado tercer pilar europeo (cooperación en los ámbitos de la Justicia e Interior: libre circulación de personas y súbditos de terceros países). En este marco es mucho lo que podría decirse, pero a nosotros solamente nos interesa destacar algunas cosas. La primera es que el marco jurídico general de esta acción lo establece, actualmente, el Título IV (sobre todo los artículos 61 a 64) del Tratado de la Comunidad Europea, en su redacción dada en el Tratado de Amsterdam, que dio un impulso definitivo a esta cuestión. En el se señalan dos cosas importantes: *a)* en el plazo de cinco años (a contar desde su entrada en vigor: 1 de mayo de

(43) En el texto del artículo 1.2 de la Ley 4/2000 se decía que «los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes les sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por la legislación de la Unión Europea, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables». Y pese a que no se sometió a cambio o enmienda alguna en el Congreso durante la tramitación de la Ley 8/2000 el actual artículo 1.2 dice: «Lo dispuesto en esta Ley se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales y en los tratados internacionales en los que España sea parte». Este cambio se debe a una confusión en la tramitación de la Ley, puesto que no se buscaba su eliminación y ha provocado que los ciudadanos de la Unión Europea no queden englobados, ni para bien, en ella. Hay para quien esto vicia de nulidad la voluntad parlamentaria por lo que habría que retrotraer todo el proceso de elaboración de la LODEXIS al momento anterior al que se cometió el fallo, puesto que no cabe una mera «corrección de errores» (para todo ello, *El País,* 27 de enero de 2001). Pero aún siendo correcto esto último no parece necesario retrotraer todo el procedimiento, puesto que así ha sido aprobado. Lo que puede hacerse es una modificación legislativa para su inclusión de nuevo. Aunque ¿acaso no estaría el régimen más favorable de los ciudadanos comunitarios dentro de ese «sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales y en los tratados internacionales de los que España sea parte»?

1999) se procederá a tomar medidas en materia de política de inmigración —también de asilo y refugio— en casi todos los ámbitos de ésta que se conocen (artículo 63.3) y *b)* por Protocolo se integra todo el acervo Schengen en este pilar de la Unión Europea. El marco más concreto para el desarrollo, ya en aplicación, de todo lo previsto en él es, precisamente, el completo acervo formado por el Acuerdo Schengen (14 de junio de 1985), el Convenio (19 de junio de 1990) y, en nuestro caso, la adhesión realizada en Bonn el 25 de junio de 1991. En definitiva todo ello va a introducir progresivamente nuevos elementos en nuestro derecho de inmigración, se simplificarán algunos servicios (fronteras interiores), pero se reforzarán enormemente otros: fronteras exteriores, puertos y aeropuertos, fronteras con países extracomunitarios.

5. En lo que a nosotros más nos interesa, la LODEXIS continúa rezumando cierto carácter policial en la medida en que al extranjero migrante al que va, principalmente, dirigida es un sospechoso, una amenaza para la seguridad «interior» del Estado. Las restricciones en sus derechos, las previsiones sobre los procedimientos sancionadores y de expulsión, la poca dedicación a las faenas de la integración, y la desregulación de los extranjeros cómodos (comunitarios o legales en otros países de la Unión Europea) hace pensar con facilidad que esta ley busca poner trabas a aquéllos grupos de personas (extranjeros inmigrantes) que suponen una amenaza a nuestra seguridad económica, laboral, cultural y, a la postre, social. Dado que se trata de un riesgo no militar, no claro, su control queda en manos de la fuerza policial. Y así es como es tratado todo en la LODEXIS y en su Reglamento de desarrollo. El extranjero, por tanto, ya no es una especie de amenaza militar, sino un riesgo —más o menos claro— a nuestra seguridad social (44).

Estructura jurídico-administrativa de la seguridad ante el «fenómeno migratorio»

Administración e inmigración: título de intervención y coordinación-cooperación administrativa

LA NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE INTERVENCIÓN EN LA REGULACIÓN DE LA INMIGRACIÓN

¿QUÉ ES LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA REGULADORA DE LA INMIGRACIÓN?

Es la Administración la que, primariamente, debe cuidar del fenómeno inmigratorio. Pero ¿bajo qué título? Para responder a esta pregunta parece necesario hacer antes una serie de acotaciones.

La actuación administrativa en el campo de la inmigración, *stricto sensu* (es decir no de la integración social o del régimen laboral) se puede separar de acuerdo con los niveles propios del normal actuar administrativo: normativo o reglamentario, el primero; después, gestión administrativa (procedimientos y actos jurídico-administrativos); luego, actuación técnica o material de cada ramo administrativo; y, finalmente, participación en los pro-

(44) Creo, al respecto, que el libro de SARTORI, G.: *La sociedad multiétnica.* Taurus. Madrid, 2000 y los recientes artículos de Oriana Fallacil, publicados en *El Mundo* los entre septiembre y octubre de 2001 son una buena muestra de esta tendencia en la consideración del extranjero.

cesos contencioso-admnistrativos (y penales, civiles y, en su caso, laborales) que puedan presentarse.

Desde este punto de vista la Administración del Estado participa plenamente en todos sus niveles, mientras que las administraciones de las comunidades autómomas y los entes locales participan sólo en algunos ámbitos anejos a éste y, por supuesto, en los campos en que sus competencias constitucionales les otorguen poderes (sanidad, régimen laboral, integración social, educación, etc.). Pero el gran campo de la «policía de inmigrantes» y de la autorización de entrada-salida, etc. corresponde a la Administración General del Estado.

Aunque vamos a ir matizando y tratando extensamente el contenido de la primera y principal parte de acción administrativa, que es la de policía o limitación, es preciso señalar que la actividad administrativa de regulación de la inmigración también puede situarse, según el escalón que veamos, en otros tipos de actividad administrativa. Aunque no podamos detenernos más en ellas es preciso, cuanto menos, señalarlas:

1. Actividad de servicio público. Ésta se realiza del mismo modo que existe para todo el resto de los ciudadanos aquí también, aunque se producirá una estudiable extensión de la prestación, quizá con alguna peculiaridad (como la era el Instituto Español de Emigración). Obviamente implicará, más que en el caso, de la actividad de policía o limitación, a las administraciones autonómica y local.
2. Por supuesto existe actividad sancionadora, que es independiente a la actividad de policía o limitación, puesto que supone otro ámbito de actuación y otro régimen procedimental. Por eso contiene medidas como la expulsión, y la prohibición de entrada en el territorio español, así como multas (artículos 55, 56 y 57 de la LODEXIS).
3. Existe, por último, y sobre todo en materia laboral, una pura actividad arbitral entre el mercado laboral y sus empresarios y los inmigrantes regularizados. Ésta posibilita procedimientos triangulares e intermediación entre la Administración y los particulares (artículos 36. 3, 38 y 39 de la LODEXIS). En ese último campo existen, incluso, algunas medidas de fomento, como desgravaciones fiscales y ayudas a las empresas que contraten mano de obra extranjera o una especial asistencia de servicios sociales (artículos 43 y 44 de la LODEXIS) (45).

ACTIVIDAD DE POLICÍA O LIMITACIÓN

Pues bien, gran parte —sino toda— de la actividad administrativa de reglamentación, control, autorización, vigilancia y los procedimientos de ellos derivados debe enmarcarse en la actividad de policía o limitación. Y por eso el título del que más se habla es el de «autorización» y el actuar material es el control (de fronteras, puertos y aeropuertos, etc.), fiscalización (laboral, sobre todo), visados e, incluso, el mero patrulleo, por ejemplo de costas, es una actuación técnica (46), derivada, en este caso, de la

(45) Para un estudio más detallado de los diferentes tipos de actuación administrativa: PARADA, R.: *Derecho administrativo,* tomo I, 14.ª edición, pp. 410, 472, 551-553. Marcial Pons. Madrid, 2000.

(46) *Cfrs.* MORREL OCAÑA, L.: «El aislamiento conceptual de la actividad técnica de la Administración: tres claves para un problema» en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI,* pp. 1.235 y siguientes. *Homenaje al profesor doctor don Ramón Martín Mateo,* (coord. F. Sosa Wagner), Tirant lo Blanch. Valencia, 2000. Más genéricamente: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho administrativo,* tomo I, 9.ª edición, pp. 798 a 802. Civitas. Madrid, 1999.

actividad de policía o limitación. Incluso gran parte de las actuaciones previstas (rechazo en frontera, devolución, etc.) son pura coerción administrativa. Obviamente le acompaña, muy de cerca, el otro estadio de actuación administrativa: el poder sancionador.

Pero, en definitiva, todas estas actuaciones son procedimientos administrativos que llevan a su acto final, cual es la autorización sobre lo que sea el procedimiento concreto. Y esos procedimientos y actos son meras autorizaciones administrativas. Y si así ha sido destacado por un amplio conjunto de autores, precisamente, al hablar de los permisos de trabajo, cuanto más sobre los permisos de estancia y los visados, así como la documentación personal (tarjeta de extranjero, etc.) (47).

En efecto, la jurisprudencia ha abundado en esta idea de la naturaleza autorizatoria de los permisos y autorizaciones de estancia y trabajo, insistiendo en que ni existe un derecho anterior absoluto ni tampoco una prohibición absoluta, sino que estamos ante una «licencia ampliatoria de la esfera de actuación individual, a favor de súbditos extranjeros en España» (48).

EL CASO DE LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD VULNERADA (RETORNO Y DEVOLUCIÓN)

Pueden plantear algún problema para su catalogación no las medidas puramente sancionadoras —enmarcadas, por tanto, en los procedimientos de la actividad administrativa sancionadora—, como son las expulsiones y prohibición de entrar en el territorio o las multas, pues todas ellas llevan aparejado un procedimiento administrativo, aunque sea preferente y, por ello, breve (artículo 63 de la LODEXIS). Pero sí la coacción para corregir la legalidad vulnerada, como es el caso del rechazo en frontera (retorno) del artículo 60 de la LODEXIS o, incluso, el internamiento previo a la expulsión por haber vulnerado ilegalmente las fronteras (artículo 58 de la LODEXIS). ¿Son estas medidas de policía o limitación? ¿Cabe la limitación, en definitiva, en el restablecimiento de la legalidad vulnerada?

Según un reciente informe de la Fiscalía del Estado este tipo de medidas, previsto en la Ley, «no es propiamente una sanción, sino una medida de restablecimiento del orden jurídico perturbado», mientras que las sanciones —también recogidas en la ley con su procedimiento— implican una actividad contraria al ordenamiento pero ya asentada. Pues, en definitiva, estamos ante la posibilidad o no de corregir *in fraganti* la legalidad vulnerada. Quien la hubiese cometido ya en territorio español se le abre un procedimiento, mientras que quien esté pretendiendo entrar en éste (frontera, puertos o aeropuertos o, incluso, en el itinerario hacia un resguardo desde las playas

(47) MOYA ESCUDERO, V. *et aliq.*: *Régimen jurídico del permiso de trabajo de los extranjeros en España. Una lectura a través de nuestra jurisprudencia (1980/1992),* pp. 23 y siguientes. Comares. Granada, 1993. CHARRO BAENA, P.: *Las autorizaciones para trabajo de extranjeros, opus citada,* p. 47.

(48) Sentencia de 3 de febrero de 1998; también, sentencias (de lo social) de 21 de diciembre de 1994 (artículo 10.349), 25 de septiembre de 1995 (artículo 6.887), y otras. Finalmente sobre la naturaleza de esa potestad y sus extensión (reglada o discrecional), *véanse*, sentencias 10 de noviembre de 1998, ponente: Peces Morate y 17 de febrero de 1999, ponente: González Navarro (además de sentencias 24 de abril, 18 de mayo y 8 de noviembre de 1993, 19 de diciembre de 1995, 2 de enero de 1996).

de arribada) éstos sí quedan sometidos a la corrección de la legalidad y, por ello, a las medidas expuestas:

> «Pretender entrar es un estadio anterior al hecho de haber entrado en el país. En consecuencia quien ha penetrado en el país no puede ser retornado» (49).

Y, finalmente, está el caso de las medidas cautelares que se toman mientras se incoa el procedimiento sancionador de expulsión o mientras se procede a la devolución o rechazo, pues aún cuando esta ha de hacerse «en el plazo más breve posible» siempre puede ocurrir que esto no sea posible.

Se trata de diversos tipos de medidas cautelares. Unas administrativas: presentación periódica; residencia obligatoria en determinado lugar; retirada de pasaporte o documentación acreditativa de su identidad; y detención cautelar (72 horas), otras cuasi-judiciales (internamiento en centro de extranjeros), pues son realizadas por el juez penal. Y pese a que la actuación por la que traen causa estas medidas cautelares no es ni sancionadora ni limitadora, en cambio las propias medidas sancionadoras están sometidas a un régimen administrativo. Procedimiento que el Reglamento de desarrollo de la LODEXIS se encargará de regular.

IDEA GENERAL: LA COORDINACIÓN DE TODOS LOS PODERES PÚBLICOS

Son grandes y graves los retos que la inmigración presenta a un Estado, tanto considerado éste como Estado-organización, como Estado-pueblo. Y ello porque si bien es cierto que la inmigración plantea en primer lugar problemas organizativo-logísticos, administrativos y jurídicos, principalmente, no es menos cierto que las consecuencias siguientes son de índole más global (integración, educación, sanidad) o políticas (nacionalidad, equilibrio de pueblos, etc.).

La inmigración nos habla, primariamente, de unas causas sociales y económicas que la provocan. Inmigrante es, aquí y ahora, un extranjero, por lo que se planeta el problema político-jurídico de la nacionalidad y la extranjería. Ello nos lleva a establecer cuáles son sus derechos generales y particulares, cuestión propia del Derecho constitucional. Además, en la medida en que el extranjero mantiene un estatus diferenciado por su nacionalidad puede plantear problemas jurídicos que se resolverán en sede de Derecho civil o de Derecho Internacional público.

Pero la llegada de esos inmigrantes, bien sea con cuentagotas, bien en desplazamientos masivos, bien por las vías ordinarias, bien por vías extraordinarias —legales o ilegales—, plantea una cuestión que, desde antiguo, ha sido competencia del poder Público

(49) Se trata de un informe que no he tenido acceso directo. El motivo es una consulta planteada por la Dirección General de la Guardia Civil sobre la situación que plantean los inmigrantes que son capturados intentando acceder al espacio nacional o trasladándose desde los puntos de llegada (playas en el caso de las «pateras») hacia refugios interiores seguros ¿cabe la devolución inmediata o es preciso un expediente de expulsión? Para la devolución inmediata, sin proceso por tanto, son necesarias pruebas que demuestren que estaban «en entrando» (ropas mojadas, ausencia de documentación, etc.). Una vez que el inmigrante ya ha entrado (se lo encuentra en una ciudad o en un vehículo lejano a la costa), se presume que ha entrado ya y es necesario un expediente de expulsión. Se trata, como puede apreciarse, de un punto difícil para establecer la línea, sobre todo cuando transcurre un tiempo (cosa que también ocurre, una vez son interceptados, por razones humanitarias en muchos casos, puesto que los inmigrantes ilegales son atendidos en hospitales y refugios, a veces durante días). *Diario de Navarra*, 9 de junio de 2001.

Administrativo (50). Claro que ese problema será encarado de una u otra manera dependiendo de la orientación política que se le otorgue, la cual dependerá de la naturaleza del Estado al que estas personas lleguen y de su sistema jurídico. Pero, al fin, toda cuestión administrativa depende del poder Ejecutivo o Gobierno y de sus *policies*, que estará acordes con su naturaleza política y administrativa.

Por todo ello las principales normas que regulan la inmigración son normas administrativas (aún lo eran más claramente hasta la Ley de 1985) y la organización a la que involucra es, precisamente, la organización administrativa. La LODEXIS dedica el artículo 67 a esto que ahora vemos:

1. «El Gobierno llevará a cabo una observación permanente de las magnitudes y características más significativas del fenómeno inmigratorio con objeto de analizar su impacto en la sociedad española y facilitar una información objetiva y contrastada que evite o dificulte la aparición de corrientes xenófobas o racistas.
2. El Gobierno unificará en oficinas provinciales los servicios existentes, dependientes de diferentes órganos de la Administración del Estado con competencia en inmigración, al objeto de conseguir una adecuada coordinación de su actuación administrativa.
3. El Gobierno elaborará planes, programas y directrices sobre la actuación de la Inspección de Trabajo previa al procedimiento sancionador, destinados especialmente a comprobar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros, así como el cumplimiento efectivo de la normativa en materia de permiso de trabajo de extranjeros, todo ello sin perjuicio de las facultades de planificación que correspondan a las comunidades autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral.»

Como en tantas otras ocasiones, el análisis doctrinal del fenómeno se centra en los derechos y las garantías, olvidando la organización concreta que, precisamente, trata de controlar su ejercicio. Esto sitúa frecuentemente a la organización, sus fines, competencias y funciones en una suerte de lazareto doctrinal. Hay que recordar, entonces, las palabras de Guaita:

> «Cuanto se diga de la actividad del Estado, ha de transferirse *ipso facto* a su Administración, pues sin ésta, el Estado no pasaría de ser unos cuantos buenos propósitos» (51).
>
> Pues, en efectro, aquí, una vez más, nos encontramos con que los autores apenas han tratado con extensión esta cuestión de la organización administrativa relativa a la inmigración (52).

(50) Se trata de lo que se denomina «policía de inmigrantes» que involucra a la actividad de policía o limitación, en primer lugar, pero también a la de servicio público (la emigración, también involucra a la actividad de fomento, como puede apreciarse al examinar la creación y régimen del Instituto Español de Inmigración, en 1960), la sancionadora y la de fomento, así como la mera actividad correctora de la legalidad vulnerada. Y esto ya está apuntado en Colmeiro, M.: *Derecho administrativo español,* I, *opus citada,* pp. 335 y siguientes.

(51) Guaita, A.: *Derecho administrativo especial,* tomo I, 2.ª edición, pp. 16 y 17. Librería General. Zaragoza, 1965.

(52) De esta manera también se puede llegar a la situación de «aplicación casuística basada en una argumentación dialéctica o retórica, que desemboca en la incertidumbre y la inseguridad jurídicas», pues al no conocer bien la estructura, su organización y funcionamiento y al no estar claramente delimitado todo ello, tampoco «es posible prever con antelación el sentido de la aplicación del principio a un determinado tipo de conducta, pues ese conocimiento sólo se obtiene [*ex post facto*, añadiría, y con el sobrecoste que ello supone] cuando el tribunal competente resuelve el caso en cuestión y, por tanto, *a posteriori*». De esta manera el ordenamiento jurídico pierde eficacia o ésta se dispersa entre los conflictos garantizadores (el entrecomillado es de

Es preciso, por eso, señalar varios aspectos destacables en la ordenación y coordinación administrativa que resultan importantes:

1. La competencia sobre inmigración compete al Gobierno central (artículo 149. 1, 1.º y 2.º Constitución española). Pero pese a esta evidente claridad, la integración y gestión de la inmigración, sobre todo en aspectos sociales y logísticos posteriores, linda con otras actividades administrativas: sanidad, trabajo, educación y cultura, política social. Sobre muchas de esas actividades materiales la competencia es de las comunidades autónomas y de los entes locales, mientras que sobre otras la competencia es compartida o dentro de las bases que establezca el Gobierno.
2. Dado que involucra a diversos Departamentos y a diversas funciones: Exteriores: consulados (visados); Interior: Guardia Civil y Policía Nacional (fronteras y aduanas, entrada-salida, control de pasaportes, permisos de estancia y documentación); Trabajo (permisos de trabajo, inspección laboral), y a todos los encargados de la gestión de su integración. El Gobierno ha previsto la posibilidad de gestionar todo por una especie de sistema de ventanilla única (las llamadas Oficinas de Extranjeros, que veremos más detenidamente).
3. En la medida en que los flujos inmigratorios involucran a toda la sociedad es necesaria una labor inicial de información, observación y análisis táctico y estratégico de la cuestión. En este sentido la previsión del apartado primero del artículo 67 parece encomiable. Conocer para, después, poder actuar más acertadamente.
4. La inmigración compleja, que es la que llama a nuestras puertas, es la inmigración con causas económicas o laborales. Por ello los sistemas de inspección laboral son especialmente importantes, sobre todo dada la cláusula antidiscriminatoria del artículo 23 de la LODEXIS.
5. Se ha puesto de relieve la descoordinación administrativa en dos ámbitos. El primero es el entrecruzamiento en la propia organización interna del control inmigratorio y en su posición geográfica: consulados (Administración General del Estado en el exterior), policía y Delegaciones del Gobierno y subdelegaciones (Ministerio de Interior y Administraciones Públicas), trabajo y asuntos sociales (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). El segundo es la distribución competencial entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales, en las materias antes destacadas (sanidad, servicios sociales, gestión de trabajo e inspección, empadronamiento y servicios públicos sociales, educación, etc.) (53).

Los Órganos Administrativos de Dirección Superior y Gestión de la Extranjería y la Inmigración

LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN

El citado artículo 67 se encuadra en el Título IV de la LODEXIS, cuyo título es la cooperación y coordinación entre los poderes públicos. Para ello, en principio, además de las

---

DESDENTADO DAROCA, E.: *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, p. 63. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.

(53) Para Eduard Roig la competencia estatal sobre inmigración que prevé el artículo 149.1 de la Constitución podría agotar sus funciones en materia de control de los flujos migratorios por las vías de las facultades normativa y del control de la entrada, pudiéndose quedar todo lo demás en sede autonómica y local, VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada* p. 214. Creo que el control de la entrada debería

Oficinas de Extranjeros ya citadas, la norma nos incluye dos órganos que seguidamente veremos y que, curiosamente, no tienen lo que jurídicamente podemos llamar función de cooperación. Son el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Consejo Superior de Política de Inmigración. En cambio, en la disposición adicional segunda se habla de las subcomisiones de cooperación. Veamos:

En primer lugar, como sabemos, hay que distinguir entre coordinación y cooperación. La «coordinación» es para la Constitución un principio según el cual ha de actuar la Administración (54). Se trata, en todo caso, de un principio interno, que hace referencia a la propia organización administrativa. Por lo tanto, se puede hablar de coordinación «interorgánica» o entre los órganos de la propia Administración. Pero, por otro lado, es la propia Constitución en otros lugares (artículo 149.1, 13.º y 15.º) señala que existe la coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas, lo que nos llevaría también a pensar fácilmente en la existencia de una coordinación «intersubjetiva» *(*cuyo máximo órgano, según la Constitución, es el delegado del Gobierno en la respectiva comunidad autónoma, artículo 154 Constitución española). Y es que, posiblemente, como señala Parada, la coordinación es, a la vez, una técnica, un principio y un resultado, según sea el punto de vista desde el que nos dirigimos para verla (55).

En cambio, la «cooperación« se ha tomado como un concepto que se refiere a una suerte de «coordinación» buscada, voluntaria ente las diversas instituciones del Estado y, sobre todo, entre las diferentes Administraciones (central, autonómica y local) por la vía de diversos órganos de encuentro y puesta en común de asuntos (comisiones bilaterales, conferencias sectoriales, etc.). En tal sentido ha legislado la reciente reforma de la Ley de Régimen Jurídico y de las Administraciones Públicas y de Procedimientos Administrativos Común (LRJPAC) (Ley 4/99). Por ello podríamos adjetivar la cooperación como intersubjetiva, pues en las relaciones jerárquicas propias de la organización administrativa orgánica no tiene por qué existir, estrictamente hablando. También se le ha denominado colaboración, aunque ello no empece a que numerosas normas la traten como obligatoria (56).

---

estar muy atado al control de la estancia y, ambos, al de visados (preentrada), por lo que no pueden dividirse estos ámbitos. Sí que me parece que gran parte de lo demás podría ser entregado a las comunidades autónomas y los entes locales.

(54) Para algunos autores no se trata de un principio y su aparición en la Constitución (y en la LOFAGE y la LRJPAC) es incorrecta. La coordinación es el resultado del mando o dirección adecuado (planificar, organizar, mandar estrictamente y controlar dan lugar a una acción coordinada). GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Derecho administrativo español,* I, p. 37. Eunsa. Pamplona, 1991. Para otros sería una tendencia o una propósito de la acción o incluso una línea de actuación, pero nunca puede ser, estrictamente, un principio como lo son los de jerarquía, descentralización, etc. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho administrativo,* I, pp. 421 y siguientes. Ceura. Madrid, 1999.

(55) PARADA, R.: *Derecho administrativo,* tomo II, *opus citada,* p. 68.

(56) MORELL OCAÑA, L.: «Una teoría de la cooperación», *DA 240,* pp. 51-71. 1994. No obstante esa voluntariedad constituirá la pieza necesaria para el buen funcionamiento, no sólo de la propia cooperación, sino de todo el sistema constitucionalmente recogido. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.ª: *Los convenios entre Administraciones públicas,* pp. 28-30. Marcial Pons. Madrid, 1998; también, JIMÉNEZ BLANCO, A.: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad y cooperación.* IEAL. Madrid, 1985 y también «Los convenios de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas», *DA 240,* pp. 93-107. 1994 y todo ello se pone en relación con el principio de lealtad constitucional e institucional (artículo 4 LRJPAC). Cuestión a la que ha prestado mucha atención el propio Tribunal Constitucional: sentecias del Tribunal Constitucional 46/1990, 11/1986, 96/1990, 85/1984, 64/1990, entre otras. O referidas a la solidaridad, que está muy unido a este otro principio: sentecias del Tribunal Constitucional 152/1988 y 64/1988.

Pues bien nos encontramos con que no existen previstos, y pese al nombre del título IV de la LODEXIS, ningún órgano ni de cooperación ni de coordinación, estrictamente hablando. Con todo es claro que las Oficinas Provinciales de inmigración tienen un claro papel de coordinación «interorgánica» (artículo 67); que, por otro lado, el Consejo Superior de Política de Inmigración busca la coordinación «intersubjetiva» en esta política y la cooperación con otros entes territoriales (comunidades autónomas, municipios y Estado); y, finalmente, que el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes es un órgano que puede coadyuvar a la coordinación en el seno del Estado y del resto de instituciones a las que asesora, así como a la cooperación entre todas ellas y la sociedad, pero no estamos estrictamente ante un órgano dirigido a esos fines. No vamos a tratar *in extenso* estos órganos por alejarse mucho de nuestro estudio. Pero diremos lo siguiente:

1. Son «falsos» órganos de coordinación y de cooperación en política de inmigración:
   — Consejo Superior de Política de Inmigración. Se trata de un organismo interadministrativo en el que participa la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, los municipios para establecer «las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes» (artículo 68.2 de la LODEXIS). Para ello recabará información y consulta de los órganos administrativos y de todas las instituciones, públicas o privadas, implicadas en la inmigración y la defensa de los derechos de los extranjeros.
   — El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. La Ley 4/2000 lo denominó Foro para la Integración, tratando de ampliar su esfera vital. Pero la LODEXIS de nuevo ha pasado a denominarlo Foro para la Integración Social, reduciéndolo a los términos pre vigentes (Real Decreto 490/1995, de 7 de abril). Se trata de un órgano «de consulta, información y asesoramiento» (artículo 70) en materia de integración social de los inmigrantes y formado por los sectores sociales implicado, en el marco de lo establecido por el artículo 9.2 *in fine* de la Constitución española (no del 103.2, como en el caso anterior). Lo forman representantes de la Administración, de asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo.

2. Son órganos de cooperación administrativa sobre la inmigración todas las figuras que ha previsto la LRJPAC, sobre todo tras su modificación de 1999, es decir: conferencias sectoriales, comisiones bilaterales de cooperación y los acuerdos de cooperación y planes y programas conjuntos). Y con ello hay que hacer referencia a los órganos de cooperación (bilateral o multilateral) o por la ahora extendida técnica de los Consorcios (57).

3. Finalmente, son estrictamente, órganos de coordinación:
   — La Comisión Interministerial de Extranjería (Real Decreto 1.946/2000, de 1 de diciembre). Su función es la coordinación de actuación de todos los departamentos ministeriales con competencias sobre entrada, salida, permanencia, trabajo e integración social de los inmigrantes y régimen de asilo (58). Sí se aprecia, conforme a su anterior regulación, que ha perdido funciones que han pasado a

(57) En idéntico sentido: BARRANCO VELA, R.: «Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración», *opus citada,* pp. 950-951.

ser realizadas por el Consejo Superior de Política de Inmigración. Por eso su papel coordinador también se ha reducido. Esta adscrito al Ministerio de Interior y centra la coordinación de toda la política de inmigración, extranjería y asilo en el seno de la Administración General del Estado.

— Oficinas Provinciales de Extranjería (artículo 67 de la LODEXIS, Reales Decretos 1.521/1991, de 11 de octubre, con modificaciones por 511/1992, de 14 de mayo y 766/1992, de 26 de junio). Antes denominadas Oficinas de Extranjería (o de extranjeros o únicas de extranjeros), son las encargadas de asistir —coordinando interorgánicamente todos los esfuerzos— y de tramitar administrativamente todos los expedientes referidos a los extranjeros (visados, estancia, entrada, permiso trabajo), dependiendo del subdelegado provincial del Gobierno (o delegado cuando se trate de una comunidad autónoma uniprovincial). Operan, por tanto, como órganos plurifuncionales de diversos ramos del Estado en régimen de descentralización (Trabajo, Interior, Asuntos Sociales).
— Por último, el propio delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo). Como es lógico este órgano, al estar en la cúspide la cadena de la Dirección de la Inmigración tiene como máxima la coordinación. Pero se trata de una coordinación derivada del mando. Lo mismo ocurre, en general, con la Dirección General de Extranjería e Inmigración (Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo), órgano que agrupa todo el *staff* del delegado y la ejecución de las políticas públicas.
— Finalmente, en el seno de cada territorio provincial o de comunidad autónoma, es el correspondiente subdelegado (o delegado) del Gobierno quien asume la máxima capacidad coordinadora. Lo hará, principalmente, informando a todos los organismos de él dependientes (coordinación interorgánica), como los propios de las competencias con el gobierno autonómico o de la comunidad uniprovincial o provincia en la que se sitúa (coordinación itersubjetiva), tal y como señala la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

ÓRGANOS SUPERIORES Y DIRECTIVOS (O DE DIRECCIÓN POLÍTICA)

Son básicamente aquellos a los que les compete hacer la política inmigratoria para que, después, sea aprobada por el Gobierno, tras lo cual serán ellos los principales ejecutores. En este sentido vamos a seguir los escalones que nos propone Santamaría Pastor de acuerdo con la LOFAGE (59). No existe estrictamente un solo órgano de dirección superior (artículo 6 de la LOFAGE), puesto que éstos son, básicamente, los ministros y secretarios de Estado y muchos son los que tienen competencia sobre la materia (60).

(58) Por ello parece que se solapa con la Comisión Interministerial de Coordinación de Asilo y Refugio, prevista en las Leyes 5/1984 y 9/1994 Reguladora del Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado, y desarrollada por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, que, sin embargo, no ha sido expresamente derogado por esta norma.

(59) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho administrativo,* I, pp. 415 y siguientes. Ceura. Madrid, 1999 y PARADA, R.: *Derecho administrativo,* tomo II, *opus citada,* pp. 68 y siguientes.

(60) Se ha abogado para que se considere la opción de crear un Ministerio de Extranjería e Inmigración: «la creación de un ministerio específico (cuya conveniencia puede ser más que un simple criterio de oportunidad den-

No obstante si hubiese que señalar, como así debe ser, un órgano superior de dirección política éste es el Ministerio de Interior, opción lógica en cuanto que al mismo le compete el orden, *amplio sensu*, interno del Estado. Y la cuestión migratoria es, principalmente, una cuestión de orden, policía y gobernación ciudadana (utilizando, de intento, los términos históricos sin la carga peyorativa que hoy han podido recoger, puesto que como he dicho en otros lugares la inmigración es, sobre todo, una cuestión social posterior a la policial, ya que ésta nunca podría poner puertas al campo, como se ha visto y se ve cada día) (61).

Es órgano superior, por ser secretario de Estado (artículo 1 del Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo), por tanto, el delegado del Gobierno para la Inmigración y la Extranjería, quien depende directamente del ministro, formando una unidad independiente dentro del la tradicional división del Ministerio del Interior. Por otro lado es claro esto que digo si se considera que órganos más importantes en esta materia —que la LOFAGE caracteriza como órganos directivos (arículo 6)— están jerárquicamente supeditados al Ministerio de Interior y a ese Departamento, como seguidamente veremos. A continuación, los órganos directivos, en régimen de descentralización territorial y haciendo cabeza de todo el aparato administrativo en las provincias, en las comunidades autónomas, en Ceuta y Melilla, son los delegados o subdelegados del Gobierno. El artículo 6.3 de la LOFAGE dice que los delegados y subdelegados tienen rango de subsecretario y subdirector general, respectivamente. Por ello son órganos directivos (artículo 6.2B).

ÓRGANOS COMUNES DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

LOS NIVELES DE ESTUDIO EN LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

En principio a partir del nivel antes visto de órganos administrativos el resto son meros ejecutores de la acción política o de gobierno y son órganos plenamente administrativos encargados de la traducción jurídico-administrativa de los mandatos políticos del Gobierno.

El recorrido lo haremos sobre la base de las competencias. Por eso se comienza con Exteriores (visados), Interior (entrada, salida y permanencia), Trabajo y Asuntos Sociales (permiso de trabajo, asistencia social e integración). Dejaremos el resto de Departamentos por tener competencias «residuales» sobre la cuestión migratoria (Sanidad, Educación,

---

tro de unos años), no es evidentemente una decisión solamente técnica, sino muy al contrario escorada y legítimamente política», Barranco Vela, R.: «Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración», en VV. AA. (dirección Mercedes Moya Escudero), *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería,* pp. 966-968. Comares. Granada, 2001. En mi opinión esto tendría la virtud de unificar todo lo que continúa estando muy disperso entre muchos departamentos. Aunque, por otro lado, sería dar carta de naturaleza propia a una cuestión que, en realidad, se inserta en otros lugares y no tendría que existir como algo extraordinario. No obstante no cabe duda que es una realidad que, ahora mismo y en el futuro, tiene suficiente entidad como para animarnos a esta idea. Antes ya se había abogado por la creación de un órgano común, por lo menos de nivel secretario de Estado, cosa que se hizo con el delegado del Gobierno para la Inmigración. VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada.* pp. 214 a 216.

(61) Withol de Wenden, C.: *¿Hay que abrir las fronteras?,* pp. 39 y siguientes. Bellaterra. Barcelona, 2000 y Harding, J.: *Reservado el derecho de admisión. La emigración ilegal a las puertas del siglo xxi.* Edhasa. Madrid, 2001.

Justicia, Defensa, etc.) (62). En todo caso la importancia del proceso inmigratorio ha provocado que de una absoluta dispersión de esfuerzos administrativos se haya pasado a una centralización desordenada. Es decir a que se unifiquen algunas instituciones que se encuentran con muchos otros órganos que continúan prestando servicios en estas materias, provocando «duplicación innecesaria de funciones y órganos» (63).

A la vez, como vamos a ver, nos encontramos con una Administración Central volcada a la acción administrativa de policía o limitación y un poco —realmente poco— a la que podríamos denominar, no con total precisión, actividad de servicio público. Y en esto, en lo que otros países europeos nos llevan años de adelanto, deberíamos avanzar tomando como ejemplo algunas de las soluciones que estos países han adoptado y ello por cualquier vía de lo que Nieto ha denominado «cuadrilátero organizativo»: Estado comunidades autónomas, entes locales y sector privado (64). Pero, sobre todo, pensando en aquélla acertada frase: «pedimos trabajadores y vinieron personas».

LOS ÓRGANOS ENCARGADOS SEGÚN LOS RAMOS

1. Para el Ministerio de Asuntos Exteriores la inmigración y la extranjería supone, principalmente, la llegada de nacionales del país en el que se encuentre la respectiva legación para solicitar información y, mayormente, visados de estancia. Todo ello queda regulado por el Real Decreto 687/2000, de 12 de mayo. Las oficinas consulares son parte de la Administración del Estado en el exterior (artículo 64 de la LOFAGE):
   — De su gestión material de la estructura se dedica la Dirección General de Protocolo, Cancillería y Órdenes, vía Subdirección General de la Cancillería, que gestiona la presencia conforme a los tratados internacionales de consulados, embajadas y misiones diplomáticas acreditadas.
   — La Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares, vía Subdirección General de Extranjería, a quien le compete la autorización de visado, previa solicitud e informe de la correspondiente oficina consular (65). En general, la aplicación de la política de extranjería e inmigración.
   — Para poder autorizar cada visado, la Dirección General actúa por medio de las Misiones Diplomáticas u Oficinas Consulares. Son ellas las que resuelven y tra-

(62) Quiero destacar que cuando digo residuales me refiero no por a su importancia, sino al esfuerzo organizativo que suponen. Ello no obstante la progresiva importancia que todo ello va a suponer y debe suponer si se quiere pasar a un régimen de extranjería (entrada, estancia y salida) a otro de integración social real (como nos pone de manifiesto, Martínez Rodrigo, A.: «El fenómeno migratorio», pp. 2.545 a 2.581. *V Congreso Estatal de Intervención Social (Calidad y responsabilidad compartida: retos del bienestar en el cambio de siglo),* tomo IV. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1998.

(63) Barranco Vela, R.: «Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración», *opus citada,* p. 965.

(64) Nieto, A.: «La organización de las Administraciones públicas para el servicio del bienestar» en *Las estructuras del bienestar en Europa,* pp. 555-569. Civitas. Madrid, 2000.

(65) El artículo 27 de la LODEXIS ha establecido unos criterios generales para la expedición de visados. Dos resultan importantes: un futuro desarrollo reglamentario más completo; y una mejor motivación de las denegaciones (sobre todo en el caso de visados por reagrupamiento familiar o para trabajo por cuenta ajena) y un mejor desarrollo del procedimiento administrativo. En general, estos criterios pueden ayudar a que mejore la discrecionalidad que siempre se había criticado en esta sede de ordenación de la inmigración (lo que no se sabe es si se solucionarán los retrasos, problema que lleva a que, muchas personas, opten por intentar llegar por otros medios o con visados breves: turista, etc.). En este sentido, VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada,* pp. 211-212.

mitan la solicitud, informan y, tras la autorización, expiden el visado. No obstante también cabe el visado en frontera, en cuyo caso va al Ministerio de Interior, lo mismo que si el extranjero solicita asilo o refugio.

2. El Ministerio de Interior tiene las funciones más importantes en tamaño e intensidad en materia de extranjería e inmigración, puesto que por sus manos pasan todas las situaciones de los inmigrantes legales y muchas de los ilegales. Su estructura orgánica básica queda regulada por el Real Decreto 1.449/2000, de 28 de julio (con algunas reformas que ya habían sido introducidas sobre su anterior estructura por el Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo). En primer lugar está el delegado del Gobierno para la Inmigración y la Extranjería, que es un órgano superior, como ya vimos:
   — Junto con él, se sitúa la Dirección General de Extranjería e Inmigración, que le sirve de apoyo para la gestión de sus competencias (artículo 5) y que realiza todas las funciones que antes realizaba la Dirección General de Política Interior. Se constituye en el órgano esencial en toda esta materia puesto que le corresponde la traducción de todo lo que llegue de otros Departamentos, del Foro para la Integración y, sobre todo del Consejo Superior de Inmigración para la actuación del resto de órganos administrativos. También, por el otro lado, le corresponde preparar todo lo que el delegado lleve a dichos organismos (artículo 7 del citado Reglamento). Esta Dirección General, a su vez, se divide en: *a)* Subdirección General de Inmigración y *b)* Subdirección General de Asilo
   — A continuación se sitúa la Dirección General de la Policía, dependiente del secretario de Estado de Seguridad (artículo 1.5*b)* del citado reglamento) (66), que tiene, en virtud de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo —y de la LOPSC 1/92, de 21 de febrero— las competencias en materia de extranjería y documentación, entrada y salida, refugio y asilo, extradición y expulsión. Para ello se organiza del siguiente modo:
   — Comisaría General de Extranjería y Documentación, encargada de organizar y gestionar toda la actividad territorial de gestión y expedición de las tarjetas de extranjeros. También le corresponde llevar el Registro Central de Extranjeros —unido al SIS *(Schengen Information Service)*— donde se lleva el registro de la situación de toda la información sobre los extranjeros (67).
   — Esa competencia se distribuye territorialmente por Jefaturas Superiores, Comisarias Provinciales y Locales de Policía, donde tramitarán todos los procedimientos (tanto ordinarios: entrada, salida, estancia; asilo y refugio; como sancionadores) que, luego, elevarán a la Delegación o Subdelegación del Gobierno.
   — Además a la Guardia Civil en su Sección Jefatura Fiscal y de Fronteras, le corresponde el control de fronteras, costas, puertos y aeropuertos y mar territorial, por

(66) Aquí se produce otro entrecruzamiento, problemático, entre líneas orgánicas (la policía «de extranjeros» depende orgánicamente de la Dirección General de Policía con funcionales (sus funciones y encargos son los mandados por la Dirección General de Extranjería e Inmigración).

(67) No obstante ambos: el Registro Nacional de Extranjeros y el SIS son mecanismos separados. Para la información contenida en el SIS hay que estar al título IV del Convenio de 19 de mayo de 1990, mientras que para la confidencialidad de toda la información habrá que estar a lo que establece la Ley Orgánica Reguladora del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (LORTAD) 15/1999, de 15 de diciembre, que sirve como base (artículo 102 del Acuerdo Schengen) a los datos contenidos en el SIS.

lo que es este Instituto el que se encontrará, de manera habitual, con la inmigración ilegal y sus problemas derivados (artículo 4.6 *d)* del citado Reglamento). Para ello actuará un oficial general de la Guardia Civil en dependencia directa del Director general de la Guardia Civil que actuará coordinado con el delegado del Gobierno para la Extranjería e Inmigración.

— De la Dirección General de Policía dependen, también, los Centros de Internamiento de Extranjeros. Aunque con el reglamento de extranjeros de 1996 las competencias eran principalmente del Departamento de Justicia (salvo la vigilancia), ahora son del Ministerio de Interior (Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999, por el que se organizan estos centros). En efecto, pertenece a la Dirección General de la Policía la «la dirección, inspección coordinación, gestión y control» de esos centros (así como su presupuesto). El ingreso estará gestionado por la Unidad de Documentación y Extranjería, si bien la autorización para éste es una facultad que corresponde únicamente al juez correspondiente, según un modelo garantista analizado por sentencia 115/87 en el recurso de inconstitucionalidad ante la Ley de Extranjería de 1985, que los declaró constitucionales (68), según el cual corresponde al juez, y no a la autoridad administrativa, internar y supervisar su internamiento, en otro claro —pero idóneo y constitucionalmente acogido— ejemplo de entrecruzamiento entre Justicia y Administración (69). También el Ministerio de Interior gestiona ahora la asistencia social y sanitaria, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y en colaboración con los Ministerios correspondientes (70).

3. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Regulado por Real Decreto 1.888/1996, de 2 de agosto (modificado parcialmente, no a nuestros efectos, por el de 692/2000, de 12 de mayo). De este Ministerio depende «la programación laboral de flujos migratorios, la ordenación de puestos de los permisos de trabajo a los extranjeros», así como las demás competencias que en esta materia le atribuya la actual LODEXIS:

   — La Dirección General de Ordenación de las Migraciones, que cuenta con una Subdirección General de Regulación de la Inmigración y Migración Interior, es la encargada de todo ello, correspondiéndole todo lo relativo a la determinación, canalización, gestión y ordenación de los flujos migratorios, así como su vigilancia y actividad sancionadora consecuente. Pero si bien los procedimientos sancionadores le corresponden a esta Subdirección, la competencia para la solicitud

(68) El artículo 26 párrafo segundo de la Ley de 1985 se declaró constitucional por admitir una interpretación constitucionalmente válida y tener una serie de garantía (72 horas, centro no penitenciario, privación única de la libertad ambulatoria, etc.). Basándose en este argumento se ha mantenido la existencia de este proceso y así se ha justificado, pero con más claridad en cuanto a la intervención judicial

(69) Tolivar Alas, L.: *Derecho administrativo y poder judicial,* pp. 19 y 20. Tecnos. Madrid, 1996.

(70) El ingreso en los centros de internamiento (que ha sido uno de los grandes problemas de la inmigración ilegal) se lleva a cabo en tanto se resuelve su solicitud de residencia o se procede a su devolución. Antes los criterios eran muy amplios, pero los medios escasos. Hoy, los artículos 60 y 62 de la LODEXIS ha remozado la cuestión y ha tratado de tasar y restringir los supuestos de entrada y la duración (un máximo de 40 días), así como la inexcusable presencia del juez para su internamiento, que luego se gestionará administrativa por el centro mientras se procede a la organización de su expulsión (sea esta judicial o administrativa). Para un estudio más detallado de estos centros: VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada*, pp.184-191.

y tramitación de los permisos de trabajo corresponden a la policía. En todo caso todo procedimiento de esos tipos finalizará con resolución en el delegado o subdelegado del Gobierno correspondiente al lugar en la que se haya tramitado. Si se ha realizado ante la propia Dirección General de Ordenación de las Migraciones (71), el órgano competente para resolver es la Comisaría General de Extranjería y Documentación. Donde existen Oficinas de Extranjeros es a éstas a las que les compete todos los trámites antedichos para que, después, resuelva el delegado o subdelegado.

— El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales es una «entidad gestora» de la Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para asistir a los migrantes, refugiados y exiliados y para la promoción e integración social de todos ellos. Dada su naturaleza de este Instituto dependía antes el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que ahora depende del Ministerio del Interior. Su importancia actual radica en que es un centro informativo sobre la cuestión (72). Por eso podría resultar un órgano especialmente idóneo para llevar a cabo la prescripción del artículo 67.1 (e incluso el apartado 3) de la LODEXIS sobre observación del fenómeno inmigratorio e información sobre igualación, para como órgano desvinculado de los procedimientos migratorios informar al Foro, al Consejo y al delegado del Gobierno para la Inmigración.

4. En cuanto al Ministerio para las Administraciones públicas**,** y a nuestros efectos, sirve como marco geográfico-organizativo para la situación de dos fundamentales escalones orgánicos en materia de inmigración y extranjería, por estar en la organización periférica de la Administración General del Estado, que es quien ostenta todas estas competencias:

— Por un lado los delegados y subdelegados del Gobierno que tienen todas las competencias resolutorias de todos los procedimientos en materia de inmigración y extranjería (salvando algunos supuestos) en su territorio respectivo. Y las tienen del siguiente modo:

— Delegados del Gobierno en comunidades autónomas pluriproviciales: todas las competencias resolutorias, salvo las del régimen sancionador de extranjería y los permisos de trabajo de empresas mayores de 100 trabajadores con sede administrativa en Madrid.

— Delegados del Gobierno en comunidades autónomas uniprovinciales, Ceuta y Melilla: todas las competencias (también las sancionadoras), salvo permisos de trabajo de empresas mayores de 100 trabajadores con sede administrativa en Madrid.

— Subdelegados del Gobierno en las provincias: solamente las competencias sancionadoras y las que les deleguen el delegado del que dependan.

(71) Si se trata de un permiso de trabajo correspondiente a una empresa con sede administrativa en Madrid y de más de 100 trabajadores la competencia para resolver pertenece a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones. En todo caso la solicitud y trámites pueden hacerse en las Comiserías de Policía o o, en el caso de esta nota, en la Comisaría General de Extranjería y Documentación. Ello sin perjuicio de que sean ahora las oficinas de extranjeros locales las que organicen todo (artículo 67 de la LODEXIS).

(72) Para ello véase: *www.imsersomigracion.upco.es (*o *www.opi.upco.es), web* perteneciente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

— Mención aparte requieren las Oficinas de Extranjeros (Real Decreto 1.521/1991, de 11 de octubre) que nacieron para unificar todos los servicios y toda la gestión administrativa relativa a la inmigración (visados, exenciones, permisos de trabajo, expedientes sancionadores, regularizaciones de estancia, salida, tarjetas y documentos de identificación, solicitudes de visados, etc.). Función que, a tenor de lo que señala la LODEXIS, quiere ser potenciado más aún (73). Quedan integradas en las correspondientes delegaciones o subdelegaciones del Gobierno, facilitando, así, la resolución de los expedientes. Su mejor sistematización ayudaría, también, a aclarar las funciones de la policía con respecto a la inmigración.

Recapitulación y conclusión final

El hombre siempre ha visto con algo de recelo a su semejante cuando es de fuera de su mayor o menor espacio vital, puesto que supone un riesgo para su estatus. A lo largo de la Historia ha ido canalizando esos temores de diversas formas e incluso los ha podido superar en determinadas épocas mediante formas pluriculturales y multiétnicas de diverso calado geográfico, humano y cultural (Roma, Ilustración, la frontera americana). Pero el miedo al extraño, al otro, el temor a sus ideas siempre han provocado algunos rechazos más o menos claros y algunas actitudes hostiles. Pero un verdadero punto de inflexión se produce cuando, durante diversos momentos del siglo XIX, los Estados se van formando: territorializan un espacio geográfico y recogen el acervo cultural llegado hasta ese momento para crear una nación, una patria y un pueblo. Incluso aunque sean plurinacionales surge una suerte de espíritu identiario e identificador que lleva, con frecuencia, a un mayor rechazo de todo lo foráneo.

Por eso cuando los Estados se han formado tal y como ahora los conocemos, en su estructura jurídico-política, es común que exijan a sus miembros una suerte de fidelidad patriótica. Dado que ésta no se puede demostrar en todos los casos, se acude a la presunción de la nacionalidad: quien es nacional de ese país es parte de él y, por ello, puede participar, llegado el caso, en todos sus foros y asambleas, así como en su ejército, último defensor de su soberanía. En una época de sentimientos encontrados y de fidelidades pasionales a estas embrionarias causas, el de fuera es un sujeto peligroso, cuya sola presencia supone un riesgo para nosotros. A ello se une una situación fáctica, cual es el paso de las guerras de los monarcas a las guerras de los Estados.

Y así, en efecto, el periodo que en España media desde la Guerra de Independencia hasta mediado el siglo XIX será un periodo en el que el extranjero será una amenaza militar. Amenaza que no siempre se convertirá en realidad (más bien, casi nunca), pero que parece exigir de las autoridades una vigilancia muy cerrada. Dos son, desde mi punto de vista, los factores que contribuyen a que estemos ante un asunto que queda en manos militares: el primero la cercanía a la guerra civil y a la realidad de los «quinta columnistas», de la ocupación, etc.; el segundo será que, como es sabido, la Administración civil era la única que funcionaba en esa maltrecha España de la primera mitad del siglo XIX.

(73) Ya señalamos que habían sido criticadas por su falta de operatividad, VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada,* pp. 212-214.

Poco a poco se irá viendo que la presencia de extranjeros no supone una amenaza militar, sino tan sólo, y si acaso, una amenaza de orden público, en sentido amplio. De ahí que se produzca un progresivo trasvase de las competencias hacia la Jurisdicción civil y la Administración civil. A ello ayuda, también, la realidad de que el fenómeno de los extranjeros en España no es preocupante ni en el número ni en la calidad: son pocos y suelen integrarse en la vida social. Por el contrario, lo grave está en otros problemas: la emigración de españoles (sobre todo a partir de finales del siglo XIX y comienzos del XX), y la emigración rural interna (más patente a partir de los años cuarenta y cincuenta del siglo XX). Por eso muchas normas serán de ordenación de los flujos migratorios (españoles), mientras que otras tiene como fin la búsqueda de extranjeros dispuestos a venir a comerciar e instalar industria en España.

La situación geográfico-humana cambia radicalmente, aproximadamente, a partir de los años ochenta y, sobre todo, del año 1994, con una progresiva avalancha de inmigrantes extranjeros que quieren asentarse en España. Esta situación ya venía ocurriendo en otros muchos países de la Unión Europea desde los años sesenta y setenta, con sucesivos altibajos. La Unión Europea ha contribuido a la creación de una línea dura en lo legislativo en todos los países de la Unión, como nuestra norma de 1985. Pero aún así, hay una realidad que salta a vista como salta todas las vallas que se pretendan poner.

Ante esa situación, el extranjero que preocupa no es, como lo era antes, el no nacional (para más señas, concretamente el vecino), sino el inmigrante por motivos de penuria económica. Este es una amenaza —no ya «involuntario» riesgo— para la seguridad. Para la seguridad económica, laboral, social y, en ocasiones (o destacando esto como ocasión), para la seguridad pública u orden público. De ahí que se haya potenciado el control puramente policial de todo lo que tenga que ver con el fenómeno inmigratorio. Toda actuación de vigilancia, control, autorización, permiso de estancia, trabajo, etc., es un trabajo policial, tanto en sentido técnico-jurídico como en sentido vulgar. Del riesgo militar hemos pasado a la amenaza policial. Por eso se organiza todo el aparataje estatal para conjugar esta amenaza a la seguridad interna.

Desde los sucesos del 11 de septiembre está más clara aún la mixtificación entre el riesgo militar y la amenaza policial; todo es uno y a la vez indistintamente. Pero todo ello venía ya marcado por una política inmigratoria que ve, en el extranjero económico, una amenaza a la seguridad interna. En efecto, son muchas las causas que pueden suponer un riesgo para la tranquilidad en el orden público: desequilibrios raciales, choques interétnicos, delincuencia. O para la seguridad económica y social de la población: ocupación de los puestos de trabajo libres, sobre demanda de los servicios sociales y asistenciales, integración escolar, sanidad pública. Es decir, el mayor choque se produce en la sociedad de bienestar que no quiere, fácilmente, dar cabida a nuevos inquilinos en su equilibrado sistema social, por miedo a que rompan en sistema.

El «cerrojazo» en las fronteras y el control policial de los inmigrantes se justifica, frecuentemente, con otros riesgos y amenazas que esos inmigrantes generan (delincuencia, desorden social, tráfico de mano de obra, etc.). Peligros frecuentemente provocados por no dar la precisa acogida legal y social a esas masas de inmigrantes «de nece-

sidad» que han conseguido entrar y que, de esa manera, se ven abocados a la delincuencia y la marginación.

Como ha podido verse, el tenor literal de la LODEXIS y de su Reglamento de desarrollo, haciendo eco, por otra parte, de la normativa comunitaria, caminan en el sentido expresado: riesgo policial. La organización administrativa tiene como fin velar por ese orden interior, gubernativo, mediante mecanismos de control, limitación, punición y reconducción a la legalidad que resulta fácil de vulnerar por lo exigente de sus determinaciones. Por eso la mayor parte de ella es precisamente la organización administrativa policial estrictamente hablando.

Con estas fórmulas de actuación política y administrativa tan sólo se crea un espacio interior de seguridad y de justicia, de libertad laboral, social y de capital para aquellos vecinos privilegiados a los que poco importa estar en un lado que en otro, como son los eurociudadanos. Mientras, los desheredados y los provenientes de la penuria de otros hemisferios se tienen que contentar con intentar romper el cerco para penetrar, mantenerse en una situación precaria para recoger las migajas del festín. Esto no ayuda a la integración de los que están, ni cierra las puertas a los que quieren entrar, ni ayuda a desaparecer los focos de marginación que ya existen ¿será el momento de pasar, pues, a otra fase? ¿no lo demanda así nuestra clamorosamente problemática curva poblacional?

Bibliografía

ADROHER BIOSCA, S. y CHARRO BAENA, P. (coords.): *La inmigración. Derecho español e internacional.* Bosch. Barcelona, 1995.

APRELL LASAGABASTER, M.ª C.: *Régimen administrativo de los extranjeros en España.* Marcial Pons. Madrid, 1994.

BLANCO, B.: *Las migraciones contemporáneas.* Alianza. Madrid, 2000.

BLAS GUERRERO, A. DE: *Nacionalismos y naciones en Europa.* Alianza. Madrid, 1995.

BORJA, J.: «Eurociudades. La ciudadanía europea. Elementos introductorios», VV. AA.: *La ciudadanía europea.* Península. Barcelona, 2001.

CASTÁN TOBEÑAS, L.: *Derecho civil español, común y foral,* tomo I, volumen 2, 13.ª edición. Editorial Reus. Madrid, 1982.

CASTRO, F. DE: *La doble nacionalidad.* Madrid, 1948.

CHARRO BAENA, P.: *Las autorizaciones para trabajo de extranjeros.* Aranzadi. Pamplona, 2000.

COLMEIRO, M.: *Derecho administrativo español,* tomo I, reedición facsímil de la EGAP. Santiago, 1850. 1995.

CORTINA, A.: *Ciudadanos del mundo, hacia una teoría de la ciudadanía.* Alianza. Madrid, 1997.

D'ORS, A.: *Derecho privado romano.* Eunsa. Pamplona, 1998.

DESDENTADO DAROCA, E.: *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes.* Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.

DÍEZ-PICAZO, L.: *Sistema de Derecho civil,* I, 8.ª edición. Tecnos. Madrid, 1995.

ESPLUGUES MOTA, C. y LORENZO SEGRELLES, M. DE: *El nuevo régimen jurídico de la inmigración en España.* Tirant lo Blanch. Valencia, 2001.

FERRILL, A.: *La caída del imperio romano.* Edaf. Madrid, 1989.

FULLER, J. F. C.: *La dirección de la guerra.* Ediciones Ejército, EME. Madrid, 1982.

GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo,* tomo I, 9.ª edición. Civitas. Madrid, 1999.

GELLNER, E.: *Naciones y nacionalismos.* Alianza. Madrid, 1997.

GONZÁLEZ CAMPOS, J. *et aliq.*: *Derecho de la nacionalidad. Derecho de extranjería.* Universidad de Oviedo. Oviedo, 1979.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Derecho administrativo español,* I. Eunsa. Pamplona, 1991.

GUAITA, A.: «Derecho administrativo y territorio», *División territorial y descentralización.* IEAL. Madrid, 1975.

• *Derecho administrativo especial,* tomo I, 2.ª edición. Librería General. Zaragoza, 1965.

HARDING, J.: *Reservado el derecho de admisión. La emigración ilegal a las puertas del siglo XXI.* Edhasa. Madrid, 2001.

HOBSBAWN, E.: *Naciones y nacionalismos desde 1780.* Critica. Barcelona, 2000

HOWARD, M.: *La guerra en la historia europea*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971.

JIMÉNEZ BLANCO, A.: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad y cooperación.* IEAL. Madrid, 1985.

KYMLICKA, W.: *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos humanos de las minorías.* Paidós. Barcelona, 1996.

LÓPEZ Y LÓPEZ, A. M.: «Artículo 11.1 y 2», *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978,* dirección Óscar Alzaga Villaamil, tomo II. Edersa. Madrid, 1984.

MARTÍNEZ RODRIGO, A.: «El fenómeno migratorio» en *V Congreso Estatal de Intervención Social (Calidad y responsabilidad compartida: retos del bienestar en el cambio de siglo),* tomo IV. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1998.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones.* Civitas. Madrid, 1996.

MORELL OCAÑA, «Una teoría de la cooperación», *DA 240,* pp. 51-71. 1994.

• «El aislamiento conceptual de la actividad técnica de la Administración: tres claves para un problema», *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor doctor don Ramón Martín Mateo,* SOSA WAGNER, F. (coord.): Tirant lo Blanch. Valencia, 2000.

MOYA ESCUDERO, M. *et aliq.*: *Régimen jurídico del permiso de trabajo de los extranjeros en España. Una lectura a través de nuestra jurisprudencia (1980/1992).* Comares. Granada, 2000.

NIETO, A.: «La organización de las Administraciones públicas para el servicio del bienestar» en *Las estructuras del bienestar en Europa.* Civitas. Madrid, 2000.

OLIVAN, F.: *El extranjero y su sombra. Crítica del nacionalismo desde el derecho de extranjería.* Editorial San Pablo. Madrid, 1998.

PARADA, R.: *Derecho administrativo,* tomo I, 14.ª edición. Marcial Pons. Madrid, 2000.

PÉREZ VERA, E.: «Artículo 11.3» en *Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1978,* dirección Óscar Alzaga Villaamil, tomo II. Edersa. Madrid, 1984.

PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España.* Alianza. Madrid, 2000.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.ª: *Los convenios entre Administraciones públicas.* Marcial Pons. Madrid, 1998.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho administrativo, I.* Ceura. Madrid, 1999.

SARTORI, G.: *La sociedad multiétnica.* Taurus. Madrid, 2000.

SCHULZE, H.: *Estado y nación en Europa.* Crítica. Barcelona, 1994.

STAVENHAGEN, R.: «Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas» en *Repensando la ciudadanía* (con VV. AA.). Fundación Monte. Sevilla, 1998.

TAYLOR, C.: *El multiculturalismo y la «política del reconocimiento».* Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

TODD, E.: *El destino de los inmigrantes.* Tusquets. Barcelona, 1994.

TOLIVAR ALAS, L.: *Derecho administrativo y poder judicial,* pp. 19 y 20. Tecnos. Madrid, 1996,

TOULMIN, S.: *Cosmópolis. El trasfondo de la modernidad.* Península. Barcelona, 2001.

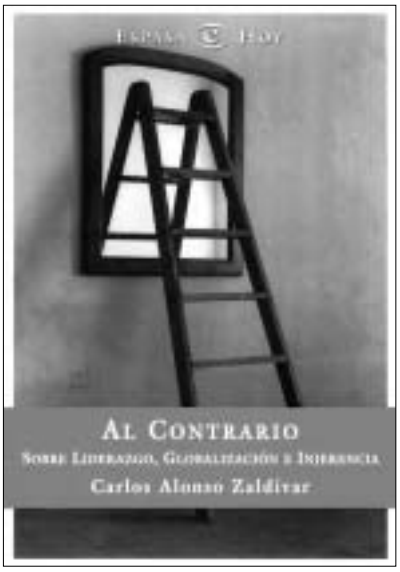
TUCHMANN, B. W.: *Un espejo lejano. El calamitoso siglo XIV.* Península-Atalaya. Barcelona, 2000.

VV. AA.: *La ciudadanía europea.* Península. Barcelona, 2001.

- (Dirección Mercedes Moya Escudero), *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería.* Comares. Granada, 2001.
- «Cambios en la población española a lo largo del siglo XX», monográfico de la revista *A Distancia,* 18 de junio, 2000.
- *Guía jurídica de extranjería, asilo y ciudadanía de la Unión,* 4.ª edición. Comares. Granada, 2001.
- *La nueva regulación de la inmigración en España,* AJA, E. (coord.): IDP. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000.

WIHTOL DE WENDEN, C.: *¿Hay que abrir las fronteras?* Bellaterra. Barcelona, 2000.

RESEÑA DE LIBROS Y REVISTAS



ALONSO ZALDÍVAR, CARLOS
Al contrario. sobre liderazgo, globalización e injerencia
Editorial Espasa. Madrid, 2001
Rústica. 291 páginas
Biblioteca CESEDEN número 12.008.

En este ensayo, CARLOS ALONSO ZALDÍVAR plantea tres posturas con las que pretende derribar otros tantos tópicos que —por difundidos— han adquirido el carácter de verdad absoluta.

El primero de ellos es el de que Estados Unidos es el líder mundial y seguirá siéndolo. ALONSO defiende que por el contrario, aunque Estados Unidos sea el país más influyente del mundo, no es capaz de dirigir la denominada «comunidad internacional» y en el futuro lo va a ser menos, porque hoy día, además de capacidad se necesita legitimidad y voluntad. La legitimidad norteamericana —dice ALONSO— sólo la encuentra en Occidente y la voluntad se ve limitada por la propia sociedad norteamericana.

El segundo de sus planteamientos, es que la globalización será capaz de generar capitalismos diversos, en contra de la creencia generalizada de que la globalización terminará imponiendo en el mundo el modelo de capitalismo americano. Para defender esta afirmación diferencia dos interpretaciones del término «globalización»: la que puede llevar a configuraciones comerciales y políticas diversas y cuya evolución está abierta y es desconocida; y la que sostiene que el final del proceso globalizador está determinado y que este fenómeno conduce a la creación de mercados libres y a la adopción en cada país del modelo de capitalismo desregulado típico de Estados Unidos. Distingue por tanto entre globalización y mercados globales abiertos, conceptos que es preciso manejar por separado para comprender en su justa medida el alcance de la globalización.

La tercera cuestión planteada por ALONSO es la de la injerencia por razones humanitaras. En contra de la creencia generalizada de que la promoción de los derechos humanos reclama la injerencia contra aquellos que los vulneran, el autor defiende que por el contrario, la injerencia desprestigia a los derechos humanos porque se aplica con doble rasero y puede llegar a ser percibida e incluso vivida por los injeridos como un intento de imponerles un modo de vida ajeno al suyo. Si la injerencia sirve para confundir el sentido de las vidas de los injeridos en lugar de ser una experiencia liberadora y fortalecedora sevirá para el descrédito de los derechos humanos.

Pero estas tres cuestiones que plantea ALONSO y que pudieran parecer inconexas, giran en torno a una misma idea que constituye la argumentación central del libro: las consecuencias que tendría para Europa la implantación del modelo socioeconómico norteamericano.

Se podrá estar de acuerdo en mayor o menor grado con las tesis defendidas por ALONSO, pero consideramos que la argumentación empleada es lo suficientemente ingeniosa como para recomendar la lectura de este libro.

CARLOS ALONSO ZALDÍVAR es diplomático, ingeniero aeronáutico y economista. Como diplomático ha estado destinado en Washington y fue embajador en Corea. Actualmente está destinado en Israel. Es autor de *Variaciones sobre un mundo en cambio* y coautor de *Política española de paz y seguridad* (biblioteca CESEDEN número 9.236).

B.V.

HAEFS, GISBERT
Aníbal
Editorial Círculo de Lectores
Rústica. 761 páginas.

GISBERT HAEFS nos cuenta en forma de novela histórica la vida de los cartagineses desde una perspectiva distinta a las habituales que casi todos hemos tenido la oportunidad de leer o estudiar.

El estilo narrativo junto a la originalidad de describir la vida de Amílcar y sus hijos Aníbal y Asdrúbal, a través de Antígono, un banquero amigo de la familia, consigue un doble objetivo: que la lectura sea fácil y amena, y que la vida y costumbres de los cartagineses la veamos desde el punto de vista de aquellos que perdieron la guerra y no del habitual que en este caso suele ser el punto de vista de los romanos.

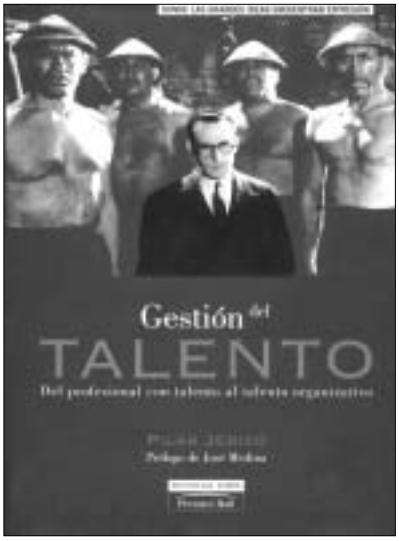
Además y junto al interés que despiertan los personajes históricos que nos narra, el autor nos introduce de forma magistral en la vida de una ciudad misteriosa y relumbrante y en palabras textuales que utiliza Carlos García Gual, que es quien introduce el libro, *Kart-Hadtha, Kardejón o Cartago*, son tres nombres para una ciudad fenicia fundada como *Ciudad Nueva* en la costa africana hacia el siglo VIII a. C., antes que Roma, emporio marítimo, patria de aventureros y comerciantes, y de grandes guerreros y centro neurálgico de un imperio y una civilización.

El autor además nos muestra con detalle las tácticas militares, las formas de gobierno, cómo pueden cambiar la Historia decisiones políticas que buscaban intereses particulares y que, pareciendo frívolas e irreales son, según nos cuenta, las que permitieron a los romanos doblegar a un pueblo que no es tan primitivo como aparece en muchos documentos históricos.

No se puede pasar por alto el papel de líder que le atribuye a Aníbal, su personalidad de auténtico caudillo y las trabas que se fue encontrando a lo largo de su vida para alcanzar uno de sus grandes anhelos: «vencer definitivamente a los romanos».

Creo que el autor ha hecho una recopilación de datos históricos que, a todo aquel que le guste la Historia y para aquellos que se recreen con la novela histórica, pueden adquirir una buena dosis de conocimientos con este libro al tiempo que obtienen otro punto de vista de un pueblo, que tuvo mucho que decir en la época que le tocó vivir.

C.M.F



JERICÓ, PILAR

Gestión del talento

Editorial Pearson Educación. Madrid, 2001

Rústica. 176 páginas

Biblioteca CESEDEN número 12.060.

El capital intelectual se ha convertido en el recurso más valioso y escaso de las organizaciones del siglo XXI, hasta el punto de que muchos autores consideran que nos encontramos en una nueva era: la era del telento.

El libro que nos ocupa tiene el valor de ser la primera obra en español sobre este tema. Su autora, PILAR JERICÓ, licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales, trata de aportar las claves para determinar el talento que conviene a las organizaciones, desarrollarlo en los individuos que las componen y convertir el potencial individual en talento organizativo para que el conjunto funcione inteligentemente.

Así como el capital y la tecnología son factores necesarios para el funcionamiento de un compañía —afirma PILAR JERICÓ— el talento y la capacidad de innovar es lo que le permite sobrevivir en un mundo altamente competitivo. Para ello, las organizaciones tendrán que saber adaptarse a las transformaciones o, mejor aún, provocarlas. Aprovechar las incertidumbres y modificar las reglas del juego de la economía es lo que para la autora diferenciará a las organizaciones innovadoras y a los profesionales con talento.

En este libro se trata de demostrar que el talento es hoy por hoy el principal factor de producción, no sólo por ser escaso, sino por ser el único que puede garantizar el éxito empresarial. La mano de obra ha pasado por tanto a ocupar un lugar secundario en las economías occidentales, en las que el capital es más accesible que nunca, por lo que la clave de todas las oportunidades no reside en la superioridad financiera sino en la capacidad de innovar mediante el talento de los profesionales.

Pero para la autora, no se trata de captar y retener en la organización a un conjunto de personas con talento, sino de que el grupo sea capaz de funcionar inteligentemente, buscando el efecto multiplicador de un buen liderazgo, de la motivación y del compromiso. Esto es lo que denomina «gestión del talento», que permite pasar del talento individual al organizativo.

A pesar de la excelente encuadernación y presentación general del libro, la revisión de la edición ha pasado por alto algunos errores gramaticales y ortográficos. En cualquier caso el ensayo es sumamente interesante y merece la pena dedicarse a su lectura.

B.V.

SARTORI, GIOVANNI

La sociedad multiétnica (pluralismo, multiculturalismo y extranjeros)

Editorial Taurus. Madrid, 2001

Rústica. 139 páginas

Biblioteca CESEDEN número 12.004.

SARTORI nos introduce con su libro en un debate político-filosófico que, como demuestra, ha alcanzado un amplio desarrollo en Italia. Esta literatura ha surgido ante la realidad del fenómeno de la inmigración creciente que viven los países europeos, muy especialmente los del Mediterráneo Occidental. La madurez del debate italiano no tiene equivalente entre los intelectuales y sociólogos españoles, por lo que este libro resulta de gran interés para el análisis de nuestra propia sociedad.

Ahora bien, el debate no está exento de polémica y provocación. Éste es el camino por el que nos conduce el autor a lo largo de esta obra. No se trata de un libro que deje indiferente al lector, sino que obliga a tomar posiciones. GIOVANNI SARTORI no se deja arrastrar por lo que parecen los cauces más frecuentes del pensamiento actual; por el contrario se enfrenta a la tendencia que invita a la integración y al multiculturalismo, tan en boga en nuestras sociedades. Define conceptos, descifra claves de comportamiento y ataca con fuerza lo que él considera una «miopía social» que encierra su contradicción entre aquellos mismos que la defienden.

Todo ello está explicado con un lenguaje abstracto, fruto de su alto nivel conceptual. Podemos decir que es una lectura filosófica aplicada a los problemas sociales de nuestra realidad cotidiana. Por este motivo no es un estudio para una lectura ligera y de fácil comprensión, lo que no disminuye un ápice su interés. Probablemente se requiera una segunda lectura en muchas ocasiones, si no se parte con suma claridad de los principios que SARTORI desea exponer en su análisis. Antes de entrar en ellos, advertimos al lector que no espere encontrar al final una solución sobre lo que se supone contrario a la convivencia social. El autor no ofrece fórmulas mágicas, se limita a rechazar lo que no debe ser aceptado y deja a cada cual que deduzca por sí mismo «la moraleja» de su pensamiento.

En la primera parte del libro define los conceptos más destacados de su teoría, los cuales trata de aplicar en la segunda parte aterrizando directamente sobre el caso concreto de la sociedad multiétnica y sus consecuencias. La clave de la lectura está en entender lo que él define como «pluralismo», perfectamente compatible con el «interculturalismo» y contrario al «multiculturalismo». Su pensamiento gira en torno a esta idea, que a primera vista puede parecernos un auténtico galimatías, y que el propio autor atribuye a que el uso contemporáneo de estos términos los ha vaciado de su contenido real, incluso los ha tergiversado.

Su análisis parte de lo que es una «sociedad abierta» frente a lo que no lo es. Critica a quienes consideran la sociedad abierta como una sociedad sin fronteras, en vez de entenderla como una sociedad libre tal como la concibe el más puro liberalismo. Aquí es

donde SARTORI enlaza con el concepto de «pluralismo», término que considera completamente empobrecido y confundido por el uso inadecuado de la palabra. Advierte categóricamente del error que es interpretarlo como «ser plurales», lo que precisamente limita y anquilosa el término. Para él es evidente la necesidad de reconstruir el contenido real de este concepto, por cierto de gran complejidad.

El autor afirma que «el pluralismo está obligado a respetar la multiplicidad cultural con la que se encuentra, pero no está obligado a fabricarla». Esto es lo que distingue el «pluralismo» del «multiculturalismo», el cual separa, es agresivo e intolerante. Crea las diferencias y luego las maneja. Continúa diciendo que «el intento primero del pluralismo es asegurar la paz intercultural». Al margen de otros análisis que pueda hacer del concepto, éste es el núcleo por el que transcurre su argumentación. Para hacer una clara distinción entre estos dos conceptos matiza cómo son las asociaciones en las sociedades pluralistas frente a las multiétnicas y asegura que en las primeras son voluntarias y abiertas, no responden a grupos étnicos tradicionales ni están impuestas, puesto que ello es precisamente lo que niega el «pluralismo».

También aborda sin complejos lo que es racismo y lo que no lo es. Parte de una sociedad europea no racista, lo cual no es contrario a que las culturas «no laicas», culturas teocráticas como la islámica y africana, inciten a una reacción social. A raíz de este principio se desarrolla uno de los debates más interesantes de su pensamiento. No limita su planteamiento a un nivel teórico, sino que en distintos capítulos vuelve a retomar el tema basándose en la realidad del movimiento migratorio e incluso analiza las respuestas, a su juicio equivocadas, que se están dando poniendo en peligro la sociedad pluralista al imponerse la multiétnica, que define como regresiva.

Aunque SARTORI es consciente de las reacciones que despierta, no tiene inconveniente en afirmar nítidamente que no todas las culturas tienen «igual valor». Ni tampoco se amedrenta al considerar y explicar que el inmigrante es un «extraño» en la sociedad de acogida y como tal habrá que tratarlo. Es un *alien*, un *straniero* por motivos distintos según los casos. Establece cuatro categorías o razones: lingüística, costumbres, religión y etnia. Las dos últimas son «extrañezas radicales», insuperables, por lo que los sectores de inmigrantes definidos por ellas insistirán en permanecer como «extraños» dentro de la comunidad, serán siempre «contraciudadanos» sin voluntad de integrarse. Así construye su crítica a quienes consideran que la política de inmigración debe fundamentarse en la concesión de la «ciudadanía» a cualquier inmigrante sin hacer distinción de grupos. Para él quienes se sienten «más liberales» con estas medidas son precisamente quienes están minando las bases de la sociedad abierta y liberal, y la conducen hacia una convivencia imposible. El autor apuesta claramente por el interculturalismo, rebatiendo con ello los principios de los multiculturalistas. No considera que la diversidad tenga que multiplicarse eternamente, y mucho menos, que un mundo en creciente diversificación sea mejor.

Aprovecha toda esta argumentación para desmontar el mito americano del *Melting Pot* en retroceso e inaplicable a la situación europea; se pregunta si puede la sociedad pluralista aceptar su quiebra; plantea la pobreza del Tercer Mundo como una constante para la que no tiene respuesta apropiada la sociedad multiculturalista, etc.

Si autores como Huntington habían pronosticado «un choque de civilizaciones» en las líneas de fractura, este libro presenta un repertorio de cuestiones que remueven sin duda la conciencia del lector al tocar un tema similar pero mucho más de cerca, en el corazón de nuestra sociedad.

La biblioteca del CESEDEN dispone de otros trabajos de SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos* (número 6.255), *Teoría de la democracia* (número 9.223) y *Homo Videns. La sociedad teledirigida* (número 11.626).

B.V.

HEMOS LEÍDO

«COLIDERAZGO: LA NUEVA CONSTALACIÓN DEL PODER»

Autores: WARREN BENNIS y DAVID A. HEENAN.
Revista: *Harvard Deusto Business Review* número 104, septiembre-octubre 2001.

Parece claro que «la era de la información» ha realzado el valor de las personas que componen las organizaciones, en particular lo que se ha venido en llamar el capital intelectual, pero el ritmo marcado por la revolución posindustrial hace que ya no se pueda trabajar de forma individual sino en equipo, y que se requieran personas capaces de modificar su entorno para adaptarse al cambio. En lo que respecta al modelo de liderazgo, casi todos los autores coinciden en que el directivo autoritario está dejando paso a un líder comprometido, entrenador y gestor del equipo, que sabe escuchar, inspira confianza y comparte la potestad de decisión y la responsabilidad.

Para los autores de este artículo, en este entorno organizativo, el poder no reside en una sola persona o en un departamento, sino que tanto «responsabilidad» como «poder» son compartidos por varios «colíderes» que disipan las figuras del líder carismático y del liderazgo vertical. Y es aquí donde entra en juego la verdadera gestión del talento... como nos dicen BENNIS y HEENAN, lo que diferencia a una gran organización de otra mediocre es la habilidad para contratar a unos «colíderes» tan buenos o mejores que los líderes.

Liderazgo horizontal, talento organizativo, co liderazgo, responsabilidad compartida... éstos son los grandes temas de debate en torno a la gestión del cambio.

BENNIS es autor de más de 25 libros sobre organización, entre ellos podemos citar *On becoming a leader, Leaders: strategies for taking charge* y *Visionary leadership.* HEENAN es autor de *Co-leaders: The Power of Great Partnerships,* junto con BENNIS.

B.V.

UN CÍRCULO MÁGICO

Autor: FRANCISCO CORTÉS URÍA.
Revista: *Cuadernos de Pensamiento Naval.*
número 1, octubre 2001.

Al acierto de la Armada de asignar a la nueva Escuela de Guerra Naval la tarea de impulsar el pensamiento naval y desarrollar actividades con él relacionadas, hay que sumar el de la propia Escuela que acaba de publicar el primer número de los *Cuadernos de Pensa-miento Naval.*

En este primer número hemos encontrado un interesante y original trabajo de quien fuera durante dos años profesor en este Centro, el capitán de fragata CORTÉS URÍA, gran conocedor de la orgánica, que ya nos obsequió con su artículo «Diálogo en Castellana 61», publicado en el *Boletín de Información* del CESEDEN número 268.

CORTÉS recomienda acometer los problemas orgánicos describiendo círculos que nos permitan mantener a la vista las etapas superadas. Así, nos dibuja el círculo de la estrategia organizativa que determina la forma de alcanzar los objetivos de la organización, el de la doctrina como elemento fundamental de coordinación y el de la cultura organizativa o manera de entender la pertenencia a la organización y el trabajo que en ella se realiza. Nos

advierte del peligro de entrar en círculos viciosos como consecuencia del fallo humano. Sólo mediante la generación de ideas y la habilidad de la organización para articularlas —dice— el círculo se convierte en mágico.

La reflexión del autor bien puede extrapolarse a otros ámbitos institucionales distintos de los que él plantea: generación de doctrina y adoctrinamiento, procedimientos normalizados, lenguaje común, valores compartidos, etc., son aspectos que fácilmente pasan a un segundo plano e incluso caen en el olvido.

B.V.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

XI

CELEBRACIÓN DE LAS VII JORNADAS DE HISTORIA MILITAR

Durante los días 26, 27, 28 y 29 del pasado mes de septiembre y dentro de la función asignada a la Comisión Española de Historia Militar (CEHISMI), tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la celebración de las *VII Jornadas de Historia Militar* bajo el tema general «De la paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España contemporánea», los actos de apertura y clausura fueron presididos por el excelentísimo señor almirante general jefe del Estado Mayor de la Defensa.

Al desarrollo de las citadas *Jornadas,* las cuales se pueden catalogar de haber conseguido un rotundo éxito, asistieron numerosas autoridades y público en general.

DESARROLLO DE LAS XII JORNADAS CESEDEN-UCM

Dentro del plan de actividades del año 2001 y encuadrado en el Convenio de Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) con el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y al objeto de potenciar la colaboración entre el sector universitario y el militar en beneficio de la Defensa Nacional, durante los días 13, 14 y 15 de diciembre pasado, tuvieron lugar en el parador nacional de Segovia las *Jornadas de Estudio* sobre el tema «Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) en la seguridad y la defensa».

La dirección de las *Jornadas* correspondió de forma conjunta al Rector Magnífico de la UCM y al TG DICESEDEN.

CLAUSURA DE LOS SEMINARIOS DE INVESTIGACIÓN 2001

El pasado día 18 de diciembre, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura de los *Seminarios de Investigación de 2001,* los cuales han abordado temas como: «La consolidación de la Unión Europea, tras la cumbre de Niza», «Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español», «Revisión y actualización de la Defensa Nacional» y «Capacidad e influencia rusa en el contexto mundial».

La citada clausura fue presidida por el excelentísimo señor TG DICESEDEN, don Domingo Marcos Miralles y durante el desarrollo del acto los presidentes de cada uno de los grupos de trabajo efectuaron una exposición de los mismos.

ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS)

Actividades realizadas durante los meses de noviembre y diciembre

III Curso de Capacitación para el Desempeño de los Cometidos de GB/C.

FASE ESPECÍFICA

Se continúa con las actividades programadas, abarcando materias específicas de cada Ejército, Guardia Civil y Cuerpos Comunes.

Durante esta fase se realizaron las siguientes visitas de información y reconocimiento:

— El día 6 de noviembre los concurrentes del Ejército del Aire realizaron visita al Centro de Inteligencia Aérea (Torrejón).
— El día 7 de noviembre los concurrentes del Ejército de Tierra (Ingenieros Politécnicos) realizan visita al Polígono de la «Marañosa», y el día 14 al Laboratorio de Ingenieros de la Dirección General de Infraestructura.
— El día 20 de noviembre los concurrentes del Ejército del Aire realizaron visita a la Maestranza Aérea (Cuatro Vientos).

El día 5 de noviembre concurrentes de la Armada desarrollaron el Seminario «Fuerzas Navales Multinacionales».

El día 30 noviembre finalizó el Curso con el acto de clausura y entrega de diplomas, celebrado en el aula magna del Centro y presidido por el jefe de Estado Mayor de la Defensa.

Del 12 al 16 de noviembre en el Centro de Guerra Aérea del Ejército del Aire, y dentro de la Cátedra «Alfredo Kindelán», los concurrentes del Ejército del Aire desarrollaron las conferencias, exposición de monografías, etc., de acuerdo con el programa previsto.

III Curso de Estado Mayor

El Curso se desarrolla de acuerdo con el programa previsto:

— El día 6 de noviembre los concurrentes realizan visita a los mandos operativos (Defensa, Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire).
— El día 30 de noviembre se desarrolla el Seminario sobre «Seguridad y Defensa en Europa».

ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA (EALEDE)

Actividades realizadas durante los meses de noviembre y diciembre

XI Curso Monográfico

Entre los días 11 y 18 de noviembre se desarrollo el viaje de estudios al Perú. Como conclusión de los grupos de trabajo se elaboró un documento sobre: «Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar». El día 28 de noviembre fue clausurado el Curso siendo presidido el acto por el ministro de Defensa excelentísimo señor don Federico Trillo-Figueroa y Martínez-Conde.

V Curso de Alta Gestión de Recursos Humanos

— El día 7 de noviembre, visita al Banco Bilbao Vizcaya Argentaria.
— El día 14 de noviembre, visita al Departamento de Recursos Humanos de El Corte Inglés.
— El día 21 de noviembre, visita a la factoría de EADS-CASA en Getafe (Madrid).
— La última lección del Curso fue impartida el día 30 de noviembre por el excelentísimo señor almirante don Joaquín Pita da Veiga y Jaúdenes, director general de Personal del Ministerio de Defensa.

Universidades

Universidad de Salamanca

Los días 27, 28 y 29 de noviembre, dentro de las actividades de la Cátedra «Almirante Martín Granizo» se celebro el Curso extraordinario «Medio Ambiente y Fuerzas Armadas» de dos créditos de libre configuración, en el que participaron profesores de la Universidad y oficiales generales y superiores de las Fuerzas Armadas especialistas en el tema del Curso. La sesión de clausura estuvo copresidida por el vicerrector de Asuntos Internacionales de la Universidad y el general excelentísimo señor don Edilberto Calabria del Mazo, jefe de la EALEDE. Por otra parte, asistieron al Curso los coroneles de la EALEDE don Francisco Javier Martín García y don José Manuel Amor Huidobro.

Se imparte dentro de la misma Cátedra la asignatura correspondiente al primer semestre «Defensa Nacional y Organización Militar». Asimismo los Seminarios Jurídico- Financiero y Sociológico continúan sus respectivos trabajos.