

Consideraciones constitucionales de la participación migrante: una mirada italo-española¹

Constitutional Considerations of Migrant Participation: An Italian-Spanish Perspective

JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT
 Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional
 Universitat de València
 jorge.castellanos@uv.es

DOI: <https://doi.org/10.7203/cc.3.25486>

Fecha de recepción: 01/09/2022

Fecha de aceptación: 27/10/2022

Resumen

Las sociedades italiana y española tienen muchos puntos en común, siendo uno de ellos la problemática derivada de la integración de las personas inmigrantes en los entornos sociales. Principalmente por la presión de los flujos migratorios en algunas localizaciones de ambos países.

La respuesta del derecho, y en concreto del derecho constitucional, para integrar y facilitar el reconocimiento de derechos a estas personas también es notoria, pero pese a ello siguen produciéndose hechos que dificultan una integración real y efectiva. Paralelamente, ambos países han desarrollado reciente normativa para implementar políticas participativas a través de las nuevas tecnologías. Por ello, la combinación de ambas realidades es un punto de partida para fomentar una más y mejor integración de los inmigrantes en ambos países, promoviendo políticas de integración que posibiliten la participación de los inmigrantes en asuntos públicos, a través de los avances tecnológicos.

Palabras clave

Inmigración, participación, democracia, tecnología, integración.

Abstract

Italian and Spanish societies have many points in common, one of them being the problems derived from the integration of immigrants in social environments. This is mainly due to the pressure of migratory flows in some parts of both countries.

The response of the law, and specifically constitutional law, to integrate and facilitate the recognition of the rights of these people is also notorious, but despite this, there continue to be situations that hinder real and effective integration. At the same time, both countries have developed recent regulations to implement participatory policies through new technologies. Therefore, the combination of both realities is a starting point to foster more and better integration of immigrants in both countries, promoting integration policies that enable the participation of immigrants in public affairs through technological advances.

Keywords

Immigration, participation, democracy, technology, integration.

¹ El presente trabajo se ha desarrollado gracias a la estancia de investigación realizada en la Università degli Studi di Bari con el profesor Pannarale entre mayo y agosto de 2022, en el marco de la ayuda BEST/2021/236 de la Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital de la Generalitat Valenciana. Asimismo, este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación de grupos emergentes CIGE/2021/123 "Garantías, límites constitucionales y perspectiva ética ante la transformación digital: Big data, inteligencia artificial y robótica" de la Conselleria de Innovación, Universidad, Ciencia y Sociedad digital de la Generalitat Valenciana.

Sumario

I. Introducción. II. Un apunte tecnológico tanto en España como en Italia. III. Sobre la participación política de los inmigrantes. 1. Situación en España. 2. Italia. Análisis principal de Apulia. IV. Una respuesta jurídico-constitucional. V. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

Toda la humanidad, por su propia definición, desde el principio de los tiempos ha sido migrante (Campesi, Pannarale y Pupolizio, 2018: 209). Así, cuando se habla de los de fuera respecto de los de aquí, siempre hay que ser extremadamente prudente puesto que los de casa lo son dependiendo del lapso temporal que se emplee. Más allá de consideraciones de falta de empatía o de solidaridad, el tratamiento diferenciado de las personas por su procedencia solo es, y relativamente, útil cuando fijamos un claro periodo de tiempo.

Así, todas las sociedades se forman con personas que en algún momento han decidido instalarse en algún espacio concreto. Las agrupaciones humanas se van estabilizando conforme los procesos de agregación de personas se van construyendo en asentamientos. La inmigración, por su propia definición, va nutriendo estos asentamientos. Y con el paso del tiempo, la propia organización va derivando en un proceso de tipo político en el que los individuos que forman esa agrupación se reconocen derechos y obligaciones, estipulan unas normas de convivencia y alcanzan la posición de ciudadanos.

Pero ese proceso no es finito. Las sociedades van evolucionando, se van reconociendo nuevos derechos, pero también se van ampliando los grupos sociales con nuevos integrantes. Esos nuevos integrantes, los inmigrantes, ya tienen unos mimbres sobre los que integrarse en la estructura social prefijada, y para ello deben ser partícipes del entorno político al que ingresan. Así, la participación política, la participación de los nuevos ciudadanos, es un elemento básico de integración de los inmigrantes. El mero reconocimiento de derechos, si no es posible participar en su defensa y extensión, no conduce a una integración plausible. El inmigrante, en cierta manera, deja de serlo cuando se arraiga en el nuevo escenario, y para ello necesita participar en el contexto político.

La participación ciudadana es, por tanto, el elemento clave en la labor de integración de las personas migrantes. Participar políticamente en nuestro entorno lleva consigo un deseo de mejora global, de potenciar los aspectos públicos que generan una vida en común de mayor calidad, de decidir entre todos aquello que consideramos que es mejor. Si la persona migrante quiere asentarse en un país también va a querer desarrollar lo anteriormente expuesto, y conviene que tanto la ciudadanía como, por supuesto, los poderes públicos, sean conscientes de esta situación para propiciar una mejor y mayor integración (Castellanos, 2019: 51).

Una de las cuestiones será, por el propio avance tecnológico de las sociedades, cómo la proliferación de normativa que introduce las nuevas tecnologías en el quehacer democrático de los ciudadanos puede posibilitar una mejor inserción de los ciudadanos inmigrantes en las sociedades. En el contexto español, la perspectiva iusfundamentalista del derecho de participación política en España, derivada del artículo 23 de la Carta Magna, resulta clave en este planteamiento.

La materia a incorporar será la manera en que las nuevas tecnologías se abren en ese proceso de integración de los extranjeros, de forma que habrá que realizar un estudio de la situación concreta en el escenario de la investigación en la cual se estudian las capacidades de acceso a internet y en procesos participativos de esta población, teniendo en cuenta la reciente normativa italiana que aboga por los derechos de los ciudadanos en internet, así como la española relativa a la Carta de Derechos Digitales.

Los objetivos de toda investigación sobre esta materia residirán en observar, estudiar y analizar la manera en que se potencia la integración de la población migrante si se los inserta en procesos participativos favorecidos por las nuevas tecnologías. La reciente normativa italiana en la cual se pone de manifiesto el empuje de las nuevas tecnologías y en el reconocimiento de derechos que comporta la misma se pone en relación con la manera en que la población migrante se asienta e introduce en las sociedades en las cuales se acomoda.

Los objetivos, por lo tanto, inciden en la mejora democrática que se produce ampliando los procesos tecnológicos de participación ciudadana a un espectro concreto de la sociedad: la población migrante. Esto tiene una relevancia extrema porque la incorporación de nuevos ciudadanos provenientes de otros países es fundamental para el desarrollo de los Estados europeos, tal como demuestran todos los estudios relacionados con las pirámides poblacionales. Al punto que Lant Pritchett, economista y profesor en Harvard, propone una receta radical contra el suicidio demográfico de Occidente llegando a afirmar que "Europa necesita más de 200 millones de inmigrantes en los próximos 30 años". De forma que estamos ante un desafío inaplazable para las sociedades europeas, especialmente longevas como la española y la italiana: establecer enclaves de adaptación de la población migrante. Es más, la Comisión Europea ha reconocido la contribución de los migrantes en situación regular para competir eficazmente por el talento a escala mundial y para ello ha desarrollado el Pacto por las Capacidades², que requiere impulsar a escala europea una política migratoria regular orientada a reducir la carencia de determinadas capacidades. Dentro de este contexto, los Estados Miembros, son conscientes de que las medidas en el ámbito migratorio, y no solo las de formación, constituyen una palanca estratégica para agilizar la respuesta que requiere el mercado laboral en este contexto

Además de lo antedicho, hay que poner de relieve que mediante procesos de participación ciudadana los inmigrantes muestran un mayor compromiso y adaptación a los escenarios a los cuales llegan. De aquí la importancia de poner en relación las nuevas tecnologías con procesos participativos con especial acomodo para la población migrante.

De hecho, muchos de los problemas de aceptación de los ciudadanos extranjeros cuando llegan a una determinada ciudad, especialmente si partimos de escenarios socioculturales muy diversos, derivan de la falta de involucración en las cuestiones locales o públicas. La barrera física que se salva mediante la utilización de las nuevas tecnologías puede ser una categoría nueva sobre la

2 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1517&moreDocuments=yes>

cual trabajar para agilizar los procesos de inserción de las personas migrantes, por lo cual un objetivo subyacente en todo este estudio es la manera en que se mejora la democracia insertando a ciudadanos inmigrantes en procesos de participación ciudadana amparados por las nuevas tecnologías.

Los resultados esperados son que la más rápida adaptación de las personas migrantes se dará a través de procesos participativos en los cuales se involucran, y la proliferación de nuevos derechos digitales es un elemento clave para potenciar estas situaciones que, a fin de cuentas, proporcionen un progreso democrático.

Además, si hay algo sobre lo que existe poca discusión es que la inmigración en España y en Italia es y va a ser un fenómeno creciente, tal y como se desprende de los bajos índices de natalidad europeos y de la necesidad de importar mano de obra joven que haga lo que nuestra longeva sociedad no va a poder resolver. Y también es de notorio conocimiento que las políticas favorables a la inmigración también tienen una repercusión positiva en la natalidad (Castro-Martín et. al., 2022: 129).

Por otra parte, la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, se fija, entre otros objetivos y metas, que se debe potenciar y promover la inclusión social, económica y también la política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. Por tanto, debemos partir de la base de que la participación política de las personas migrantes constituye una parte fundamental en las políticas de inmigración puesto que sin ello no se puede aspirar a la integración política y, en consecuencia, no hay sentimiento de identidad ni pertenencia (Castellanos, 2019: 55).

II. Un apunte tecnológico tanto en España como en Italia

La digitalización tampoco ha pasado de largo de la participación ciudadana (Arce, 2021: 261). La incorporación de las tecnologías digitales en los procesos de participación ciudadana se trata de una herramienta de integración insuperable porque reúne todos los condicionantes para que la sociedad progrese democráticamente: inserción de ciudadanos extranjeros e implementación de políticas activas de expansión de las nuevas tecnologías a todo el espectro poblacional.

La novedad y relevancia del tema abordado radica en la rabiosa actualidad de documentos que abogan por la participación política de los ciudadanos a través de las nuevas tecnologías y su correspondiente mejora en la igualdad social. Así encontramos la Dichiarazione dei diritti in internet³, de 28 julio 2015, en Italia, en la cual se pone de manifiesto la importancia de la participación política a través de medios digitales, tal como encontramos en su Preámbulo:

“Internet si configura come uno spazio sempre più importante per l’auto-organizzazione delle persone e dei gruppi e come uno strumento essenziale per promuovere la partecipazione individuale e collettiva ai processi democratici e l’eguaglianza sostanziale”.

Y, por otro lado, el todavía más reciente relativo a la Carta de Derechos Digitales⁴ en España, insertada en la Plan de Recuperación, Transformación y

3 Disponible en el siguiente enlace: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/dichiarazione_dei_diritti_internet_publicata.pdf

4 Disponible en el siguiente enlace: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/>

Resiliencia, el artículo XVI de la cual⁵, del Derecho a la participación ciudadana por medios digitales, dispone lo siguiente:

1. De acuerdo con las leyes, se promoverán entornos digitales que contribuyan a un derecho de acceso efectivo a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, así como a la propuesta de iniciativas y a la implicación de las personas en las actuaciones de las Administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales, de acuerdo con la Constitución Española. Cuando al acceso a información, la propuesta de iniciativas y la implicación en las actuaciones de las Administraciones requieran la identificación de las personas, esta se realizará con pleno respeto al derecho a la identidad en el entorno digital a que se refiere el apartado II.

2. Cualquier proceso de participación política, pública o privada, llevado a cabo por medios tecnológicos:

a) Deberá permitir el pleno y efectivo acceso a la información del proceso en cuestión.

b) Deberá permitir y garantizar la plena transparencia y rendición de cuentas de las personas implicadas, tanto si son Administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales, como otro tipo de entidades públicas o privadas.

c) Deberá garantizar las condiciones de igualdad y no discriminación participativa, lealtad institucional y justa y equilibrada competitividad.

d) Garantizará la accesibilidad de los sistemas digitales de participación pública.

3. Los entornos digitales destinados a la participación ciudadana garantizarán un elevado estándar de seguridad. Cuando en ellos se desarrollen procedimientos que impliquen la votación en procesos regulados por la legislación electoral se garantizará la seguridad, fiabilidad, accesibilidad, usabilidad, eficacia y eficiencia.

Sin duda, ambos Estados, el italiano y el español, abogan por una mayor implementación de mecanismos digitales enfocados a la participación ciudadana. Y, a su vez, es notoria la permanente actualidad de los problemas relacionados con la inserción de inmigrantes en ambos países. La cuestión de Lampedusa o Ceuta y Melilla, respectivamente, son de sobra conocidos. Así, ante este problema latente conviene remediarlo con situaciones que asimilan de forma más ágil y con un barniz democrático la entrada de estos inmigrantes.

La actualidad de la situación de la inmigración y la necesidad de su tratamiento también desde una perspectiva jurídica es permanente, de aquí viene que la manera en que se focalice el problema para derivar de él una situación democráticamente aceptable es especialmente relevante para ambos enfoques, italiano y español, siendo coincidentes en su mayoría los problemas a los cuales se enfrentan y se enfrentarán en los próximos años en materia de migración y de aplicación de nuevas tecnologías a procesos participativos.

III. Sobre la participación política de los inmigrantes

Estamos ante una cuestión de primer orden que afecta a muchos países, aunque a España y a Italia con especial incidencia por su ubicación geográfica. De ahí que la inclusión de los migrantes y de los extranjeros naturalizados de origen migrante es imprescindible para asegurar la convivencia en una sociedad

[Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf](#)

5 Para un estudio profundo sobre esta cuestión concreta, vid. Castellanos (2022: 225-249).

cohesionada. Si se quiere afrontar con éxito un proceso de tanta complejidad este se ha de abordar asumiendo un enfoque integral, en el que, apostando por la interculturalidad, la orientación no sea otra que la promoción de los derechos. Se propugna así la construcción de sociedades más inclusivas en las que se apueste por el empoderamiento de quienes se encuentren en situación de desventaja. Sólo así se alcanzará el grado de consenso y de percepción de pertenencia a una misma comunidad por parte de cuantos la integran. La construcción de ese marco de referencia común exige afrontar los retos y amenazas que afectan a los migrantes y reconocer a los mismos no sólo derechos de prestación, sino también de participación política, a fin de garantizar su conversión en ciudadanos plenos en un marco o modelo de democracia inclusiva.

En esta línea, la profesora Faggiani apuesta por la ciudadanía sustantiva como medio para facilitar el complejo proceso de integración de los inmigrantes, y con ello se pretende volver a desarrollar el debate sobre la cuestión de manera más incisiva, con el fin de impulsar las reformas pertinentes que permitan atribuir los derechos de participación política también a quien, aun no siendo nacional, lleva años viviendo en el país de acogida. Así, el reconocimiento y efectivo ejercicio de los derechos políticos de los extranjeros, en particular del derecho a sufragio en las sociedades de acogida, sigue representando una asignatura pendiente. La extensión de tales derechos no solo a los ciudadanos de la Unión Europea sino también a las personas procedentes de terceros países, que llevan años residiendo en el territorio de la Unión, permitiría superar los límites derivados de la noción formal de ciudadanía, apostando por su dimensión sustantiva a través de la supresión del último obstáculo a la construcción de un estatuto de la persona migrada tendencialmente equivalente al estatuto del ciudadano (Faggiani, 2022).

1. Situación en España

Desde el punto de vista normativo, observando la regulación constitucional, el artículo 13.1 de la Constitución Española (en adelante, CE), dispone que «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la misma, en los términos que establezcan los tratados y la ley». Así, se colige que la condición jurídica de extranjero no es única para todos los no nacionales que se encuentran en España, sino que muestra significativas modulaciones introducidas por los tratados internacionales y las leyes, siendo la norma fundamental y mínima, en cuanto al reconocimiento de los derechos de los extranjeros en España, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, por la que se regulan los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LODLEE). Sobre ello hay que subrayar que la pertenencia o no a la Unión Europea, así como la situación administrativa, marcan el proceso y ritmo de la integración (Consejo Económico y Social de España, 2019).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero, realizando una “interpretación sistemática del precepto constitucional aludido impide sostener que los extranjeros gozarán en España solo de los derechos y libertades que establezcan los tratados y el legislador (SSTC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 3; 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2), dejando en manos de éste la potestad de decidir qué derechos del Título I les pueden corresponder y cuáles no pues ha de tenerse también presente la conexión del derecho fundamental afectado con la garantía de la dignidad humana. Por otra parte, existen en ese título derechos cuya titularidad se reserva en exclusiva a los españoles (los reconocidos en el art. 23 CE, con la salvedad que contiene), prohibiendo la misma Constitución (art. 13.2 CE) que el legislador los extienda a los extranjeros (en este sentido, por todas STC 236/2007, de 7 de noviembre, FFJJ 3 y 4)” (STC 17/2013, FJ 2).

Es más, respecto del derecho de reunión y asociación, regulados en los artículos 7 y 8 de la LODLEE, hay que indicar que, en un principio, excluían de su ejercicio a las personas en situación irregular. Con posterioridad estos preceptos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional (en la ya aludida STC 236/2007) argumentando que la distinción entre extranjeros residentes y extranjeros en situación irregular vulneraba los respectivos preceptos constitucionales en su contenido constitucionalmente declarado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) y por los tratados y acuerdos internacionales.

Esta interpretación se puede engarzar con una de las primeras menciones que contiene la LODLEE que es la obligación de que las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros se interpreten de conformidad con la DUDH y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas.

Además, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.2 CE⁶ y a la concreción legal que del mismo realiza el artículo 6.1 LODLEE⁷, los extranjeros residentes en España pueden ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, según lo que se establezca por ley o tratado⁸. Sobre ello, Eliseo Aja consideraba que la reciprocidad opera como un “obstáculo al voto de los extranjeros, porque no sirve reconocer en principio el derecho de voto si después mediante esta condición se reduce enormemente el número de inmigrantes que pueden participar en las elecciones” (Aja, 2012: 422-423). A su vez, Arce califica, en general, de fracaso la vía convencional bajo el criterio de reciprocidad aplicada hasta ahora como estrategia para impulsar el reconocimiento material del ejercicio de los derechos políticos por parte de los residentes extranjeros en España en el ámbito municipal (Arce, 2019: 152).

Por su parte, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) regula en su artículo 176 este ámbito en materia de sufragio activo⁹.

6 Artículo 13 CE

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales.

7 Artículo 6. LODLEE. Participación pública.

1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.

2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.

3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos.

4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen

8 Son 12 los países con los que España tiene acuerdos de reciprocidad: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago. Las condiciones establecidas en todos los casos, con excepción de Noruega, son estar en posesión de la autorización de residencia en España y haber residido de forma legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral. También tiene que figurar inscrito en el padrón del municipio de su residencia habitual que es donde podrá ejercer el derecho de voto. En el caso concreto de Noruega, se debe haber residido en España, legal e ininterrumpidamente, más de tres años.

9 Artículo ciento setenta y seis. LOREG.

Solo con la reforma legal de 2009 (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) se recoge el mandato expreso para los poderes públicos de promover la plena integración de los extranjeros en la sociedad española en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas (Cebolla y González Ferrer, 2013: 77). Por ello, el artículo 6 LODLEE tras la redacción dada por la LO 2/2009, reitera lo ya establecido en el artículo 18 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), al señalar que los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos en la misma, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa. Estos derechos se concretan en la posibilidad de audiencia en los asuntos que sean de su interés, y más en concreto en la información pública y de audiencia cuando se tramiten ordenanzas o reglamentos municipales que incidan en un colectivo determinado (Solanes y La Spina, 2015: 1119-1154).

En consecuencia, como indican Ruiz-Rico y Castel Gayán (2013:10), cabe indicar que los inmigrantes que hayan adquirido la condición de ciudadanos pueden ser titulares del derecho constitucional a participar en los asuntos públicos al desplazarse el criterio de nacionalidad por el de vecindad civil. Si bien la jurisprudencia constitucional imposibilita que los inmigrantes residentes legales puedan ser titulares del derecho fundamental a participar al no formar parte del cuerpo electoral, excepcionalmente, el Tribunal Constitucional admite la posibilidad de que el derecho otorgado a los ciudadanos se extienda también a quienes no lo son¹⁰.

1. Sin perjuicio de lo regulado en el Título I, capítulo I, de esta Ley, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado.

Asimismo, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

b) Reúnan los requisitos para ser elector exigidos en esta Ley para los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España.

2. El Gobierno comunicará a la Oficina del Censo Electoral la relación de Estados extranjeros cuyos nacionales, residentes en España, deban de ser inscritos en el censo.

10 Pleno. Declaración de 1 de julio de 1992. Requerimiento 1.236/1992 del Gobierno de la Nación en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la C.E. y el art. 8 B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del art. G B, 10, del Tratado de la Unión Europea.

2. Italia. Análisis principal de Apulia¹¹

Hay que poner de relieve los principales problemas jurídicos, políticos y sociales que plantea la realidad italiana sobre la materia. Especial importancia tuvo el hecho ocurrido a finales de julio de 2022 con el trágico asesinato del vendedor nigeriano Alike Ogorchukwu a plena luz del día en la ciudad italiana de Civitanova Marche, sobre todo por la “indiferencia” de quienes asistieron al crimen sin intervenir. Ello provocó un intenso debate público sobre la realidad social de las personas inmigrantes y de la necesidad de generar una integración que evite luctuosos sucesos como el aludido. Debate que se extendió por todo el país, pero especialmente en aquellos lugares en los que la sensibilidad respecto de la inmigración está más desarrollada, especialmente el sur de Italia.

Así, uno de los lugares donde con mayor tradición se ha tratado de solucionar la cuestión relativa a la inmigración es la región de Apulia. De hecho, hasta 2001 Apulia fue la región italiana más afectada por los desembarcos y, por tanto, el laboratorio de las prácticas de acogida de inmigrantes y de control de fronteras que en los años siguientes adoptaría el Ministerio del Interior en otras regiones, especialmente Calabria y Sicilia, más afectadas por el fenómeno. Y al hablar en concreto de la región Apulia, objeto principal de la investigación que da origen a este trabajo académico, hay que hacer una mención obligada a la encomiable labor realizada en el *Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia*¹², liderado por el profesor Pannarale, y que detallamos a continuación.

Las actividades de observación y seguimiento del *Osservatorio* comenzaron en enero de 2013, una vez obtenidas las acreditaciones institucionales necesarias.

11 Apulia en español, Puglia en italiano, alberga centros de detención dedicados a los inmigrantes irregulares en proceso de deportación desde su creación en 1998. Los dos primeros Centros de Residencia Temporal, según la denominación en uso en ese momento, en abrir sus puertas fueron el centro de Brindisi Restinco y el centro de San Foca (LE), dos instalaciones con 83 y 180 camas, respectivamente. El centro de San Foca, gestionado por la Fundación “Regina Pacis”, emanación directa de la archidiócesis de Lecce, estuvo en el centro de algunos acontecimientos judiciales graves y cerró sus puertas en 2005. El centro de Brindisi, actualmente en proceso de renovación, siguió funcionando bajo la gestión de la asociación de carabinieri retirados “Fiamme d’Argento” durante unos diez años, antes de pasar a la gestión actual confiada a Connecting People en 2008. Finalmente, en 2006, abrió sus puertas el centro de detención de Bari Palese, situado en la periferia norte de la ciudad, cerca del cuartel de la Guardia della Finanza. El CIE de Bari Palese es una instalación que puede albergar hasta 196 personas según la capacidad original fijada por el decreto de creación. Inicialmente confiada a la gestión de la asociación “Misericordie d’Italia”, de 2007 a 2013 fue gestionada por la organización sin ánimo de lucro “Operatori Emergenza Radio” de Bari. En 2013, fue asumido por la actual entidad gestora, Connecting People.

Estos centros funcionaban inicialmente como una rama de los centros de acogida que estaban activos en la región, acogiendo a los extranjeros que habían aterrizado en el territorio de Apulia y que eran rechazados inmediatamente por las autoridades de seguridad pública. Con el aumento de la población extranjera que vive en la región, los actuales CIE empezaron a acoger un porcentaje cada vez mayor de ciudadanos extranjeros que ya llevaban tiempo en suelo italiano y que habían sido objeto de una orden de expulsión. El centro de Bari Palese, por ejemplo, tiene ahora una población similar a la típica de otros CIE situados cerca de grandes aglomeraciones urbanas del centro y el norte de Italia, con un alto porcentaje (más del 25%) de ciudadanos extranjeros procedentes de la cárcel.

Los CIE de Bari Palese y Brindisi Restinco han acogido a más de 8.900 extranjeros en los últimos siete años, con una media de más de 1.200 ingresos al año y una estancia media que oscila entre los 60 y los 100 días. Demostrando la inutilidad de la angustia sufrida por los extranjeros dentro de estas instalaciones, el porcentaje de inmigrantes irregulares realmente repatriados se ha mantenido en general muy bajo, con un máximo del 51% en 2008 y una media del 37% durante el período.

12 <https://www.osservatoriomigranti.org/cie-puglia/>

La primera fase de la actividad de investigación consistió en una serie de visitas selectivas a las instalaciones de los CIE (Centro de Identificación y Expulsión)¹³ y CARA (Centro de Acogida de Solicitantes de Asilo)¹⁴ de Apulia, durante las cuales los investigadores implicados recogieron una serie de datos cuantitativos y cualitativos relacionados con las características sociodemográficas de los huéspedes de las instalaciones, con los aspectos de gestión y con la vida cotidiana dentro de los centros (Campesi, Donadio, Pannarale, y Pupolizio, 2018).

El informe sobre las condiciones de detención y el respeto de los derechos humanos en el CIE y las prácticas de acogida de los solicitantes de asilo en el CARA de Bari, Foggia y Brindisi y en las instalaciones del Sistema SPRAR (Servicio

13 Los Centros de Identificación y Expulsión (CIE), son centros de internamiento creados en 1998 por la ley “Turco-Napolitano” y originalmente llamados Centros de Residencia Temporal (CPT), cuya finalidad es “retener” a los extranjeros destinados a la expulsión en espera de la ejecución de esta medida. Por lo tanto, dentro de los CIE, los extranjeros son privados de su libertad personal sin haber violado la ley penal, por razones directamente relacionadas con la administración de las políticas migratorias. Estos centros han sufrido varias transformaciones desde 2002, hasta las últimas reformas dictadas por la transposición a la legislación italiana de las disposiciones de la Directiva 2008/115/CE, conocida como “Directiva de Retorno”.

A la luz de las reformas de 2009 y 2011, los CIE son centros de internamiento en los que los inmigrantes irregulares que esperan ser deportados pueden permanecer hasta 18 meses. Aunque ahora existe la posibilidad de medidas de control alternativas, como la obligación de entregar documentos, la obligación de firmar o la obligación de permanecer, los requisitos de fiabilidad social que debe cumplir el extranjero para acceder a una de las medidas de no detención son tantas (posesión de documentos, fuentes de ingresos adecuadas, un domicilio o residencia fija, no ser considerado socialmente peligroso, etc.) que la detención sigue siendo la medida más habitual.

Los CIE (en su momento los CPT) han adquirido claramente las características de los centros cerrados desde su creación, hasta el punto de que la misma ley Turco-Napolitano y su reglamento de aplicación, al tiempo que afirmaban que “el internamiento debe realizarse respetando la dignidad del extranjero” y que a éste se le garantiza en todo caso “la garantía de los contactos, incluidos los telefónicos, con el exterior”, establecían la prohibición absoluta de salir de estos centros y encomendaban a la policía la responsabilidad de la vigilancia y la seguridad interior. La discrecionalidad concedida a la autoridad de seguridad pública en la gestión de los CPT estaba limitada por la aprobación de una serie de reglamentos y directivas ministeriales que especificaban el régimen de detención y las normas de gestión de estos centros.

14 Los Centros de Acogida de Solicitantes de Asilo (CARA) se crearon en 2002 con el nombre de Centros de Identificación (CDI) y finalmente se regularon mediante el Decreto Presidencial nº 303/2004 y el Decreto Legislativo nº 25/2008, al que deben su nombre actual. Estos centros están llamados a acoger a los solicitantes de asilo admitidos o presentes en el territorio nacional a la espera del resultado del procedimiento de solicitud de protección internacional. Según las disposiciones promulgadas en 2002 y 2004, los CDI adquirieron el carácter de “centros abiertos” de los que los huéspedes pueden salir libremente durante las horas del día y ausentarse, previa autorización del prefecto, durante períodos más largos. Este derecho no se concedía originalmente a todas las categorías de solicitantes de asilo y, en cualquier caso, solo podía ejercerse en la medida en que no pareciera incompatible con el curso ordinario del procedimiento simplificado y previa notificación al director del centro. La expulsión no autorizada del centro implicaba también la pérdida del derecho a solicitar protección internacional. En esencia, el solicitante de asilo seguía sometido a una forma de control ejercida tanto por la autoridad encargada del centro como por la policía, que podía restringir su libertad de movimiento a su discreción.

Según la normativa vigente, al entrar en el CARA, el extranjero recibe un certificado a su nombre que acredita su condición de solicitante de asilo y de huésped en el centro, así como un folleto que explica la organización de la vida en el interior de la instalación. También se le informa de su derecho a ponerse en contacto con el ACNUR, del reglamento de visitas y de la estancia en el centro. El periodo de “acogida” no debe exceder de 35 días, tras los cuales el solicitante de asilo debe recibir un permiso de residencia de tres meses, renovable de tres en tres hasta que la solicitud de asilo haya finalizado. De hecho, debido a los retrasos de las Comisiones Territoriales en la definición de las solicitudes de protección internacional recibidas, la duración de la estancia suele superar los seis meses.

de Protección de Solicitantes de Asilo y Refugiados) fue objeto de estudio e investigación coordinada por el profesor Luigi Pannarale de la Universidad de Bari.

Las conclusiones mostraron el fracaso de las políticas nacionales de rechazo y acogida. La gestión de los inmigrantes como si se tratara de un problema de orden público y seguridad ha demostrado ser un fracaso, al igual que mantener a los detenidos en los CIE ha demostrado el poder judicial que es inhumano, incívico e inútil, además de costoso. Los inmigrantes son un recurso y tratarlos como personas es solo el primer paso para aplicar políticas de acogida generalizadas en todo el territorio y útiles tanto para ellos como para quienes los reciben. El informe de la Universidad de Bari confirma el juicio político negativo sobre la gestión de los fenómenos migratorios que hasta ahora ha tenido el Gobierno nacional (Pannarale, 2014).

A todo ello cabe agregar algunas consideraciones sobre la inmigración que perturban el debate público y ocasiona una mayor confrontación entre italianos. En esta línea, las fuerzas políticas de derecha, en particular los Fratelli d'Italia, plantean la necesidad de un bloqueo naval para frenar a los migrantes y la creación de puntos calientes en el continente africano. Pero según el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas, un Estado no puede activar un bloqueo naval unilateralmente, salvo en casos de legítima defensa, es decir, en casos de agresión o guerra. La lucha contra la inmigración no entra en ninguno de estos casos y, por tanto, sería ilegal. Viendo estas disparatadas propuestas cabe concluir que la reciente victoria electoral de Giorgia Meloni no augura nada bueno en cuanto al progreso en la implementación de políticas que promuevan la participación ciudadana de los inmigrantes y, así, su mejor y más rápida adaptación al país transalpino.

IV. Una respuesta jurídico-constitucional

Las organizaciones no gubernamentales comprometidas con la inmigración constituyen un colectivo de actores de estratégica importancia, dada su proximidad al inmigrante, su conocimiento de los problemas de estos, la confianza que despiertan entre ese colectivo humano y la experiencia acumulada en materia de formación e inserción social. Pero la cuestión no se agota solo con ello. Y es que los derechos de los inmigrantes son un referente del Estado de Derecho. Cómo trata la sociedad y el derecho de un territorio a las personas que vienen a él dice mucho, y no siempre bueno, de la agrupación humana que se consolida de modo institucional en cada país.

Para dar respuesta a los problemas sociales y jurídicos que encontramos en el desarrollo normal de las sociedades tenemos como último elemento la materia constitucional. Así, el Estado constitucional establece límites a las mayorías: el constitucionalismo "es la técnica jurídica a través de la cual se les asegura a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos individuales y al mismo tiempo el Estado es colocado en posición de no poderlos violar" (Matteucci, 1982: 389) y busca el equilibrio entre la sujeción a la Constitución y la autodeterminación, de modo que el Estado constitucional de Derecho no anula sino que perfecciona el estado legal de Derecho.

No estamos ante una discusión de corte academicista sino ante una cuestión de indudables consecuencias prácticas que afecta a la dignidad de la persona y a los derechos inviolables que le son inherentes y son fundamento del orden jurídico y de la paz social (art. 10.1 CE). Estos, como señala la STC 107/1984, corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación con los españoles.

El reconocimiento y el respeto de los derechos de los inmigrantes evalúa la calidad moral de nuestros Ordenamientos que se debaten entre el imperativo ético del respeto y la extensión de los derechos a todos y el mantenimiento de los injustificados privilegios que implican la defensa de nuestro modelo de vida y de nuestra civilización y evalúan la legitimidad de los sistemas democráticos (Vidal, 2003: 47).

Cualquier política de inmigración debe tomarse en serio los derechos de los inmigrantes en cuanto seres humanos. Así, una verdadera política de inmigración ha de garantizar unos mínimos de dignidad para los inmigrantes: ha de resolver problemas sanitarios, de vivienda, de educación, pero también ha de contar con los derechos políticos. La dignidad humana que reclamamos significa "reconocimiento del otro" y, en definitiva, es igualdad de trato también en el terreno político. Los inmigrantes también forman parte de nuestra sociedad, tienen problemas y, en definitiva, se ven afectados por nuestras políticas. Es hora de pensar en serio el concepto de ciudadanía. Desde el prisma democrático no podemos negar el derecho a participar de individuos que ya forman parte de nuestra sociedad. Posiblemente habrá que hacer distinciones. No es lo mismo la situación del recién llegado que la del que lleva tres años, tiene abierto un negocio y paga los impuestos en nuestro país. Habrá que tener esas diferencias en cuenta, pero no podemos negar de plano el derecho a la participación política (Martín Cubas, 2003: 81).

Además hay unos intangibles que hay que tener en cuenta antes de parapetarse en cuestiones burocráticas o estrictamente jurídicas, en la peor acepción posible de la expresión. Y es que la ley hace difícil ser legal, aunque parezca una contradicción (Soler Sánchez, 2003: 196). Además de que nuestra Norma Fundamental fue elaborada en un periodo histórico en el que la migración que afectaba a nuestro país era de tipo interno (entre las regiones españolas) y hacia los países de la entonces Comunidad Económica Europea (aunque estos flujos ya empezaban a descender fruto de la crisis económica que afectaba a las principales economías europeas), de lo que es buena prueba el artículo 42 de la Carta Magna, apenas contiene referencias a los inmigrantes que llegan a nuestro país (Garrido, 2003: 145).

En este sentido, suele afirmarse que la Constitución española es obra de españoles, pero no solo para españoles, como expresamente reconoce la STC 99/1985. Con ello, se quiere indicar que nuestro ordenamiento jurídico parte de la constitucionalización de un principio igualitario entre españoles y extranjeros, que no se encuentra en otros textos constitucionales de nuestro ámbito cultural, el cual debe tener, ineludiblemente, una serie de consecuencias jurídicas, entre otras que los derechos de los extranjeros deben interpretarse desde los mismos parámetros hermenéuticos que los derechos de los españoles. Y ello porque el artículo 13 CE parece contener una regulación progresista, lo cual no quiere decir que el desarrollo normativo del mismo haya presentado siempre este carácter (Álvarez Conde, 2003: 133).

Los derechos y libertades de los extranjeros son derechos constitucionales, pero todos ellos "sin excepción", en cuanto a su contenido, son derechos de configuración legal (STC 107/1984). El desigual trato entre españoles y extranjeros resulta constitucionalmente admisible. Esto es, es posible establecer diferencias de trato entre españoles y extranjeros, pese al carácter igualitario desde el que parece partir el artículo 13 CE. Así, la STC 24/2000, dice expresamente "el Estado dispone de una amplia potestad para controlar la entrada, la residencia y la expulsión de sus extranjeros en su territorio". El que quepa la posibilidad de una desigualdad de trato entre españoles y extranjeros no quiere decir que el legislador disponga de una absoluta libertad a la hora de establecer esa

hipotética igualdad de trato, sino que también el legislador, autor de la norma, se encuentra limitado por una serie de premisas de carácter constitucional como es el contenido esencial de los derechos y libertades, y como son los Tratados Internacionales ratificados por nuestro país. El legislador no es el que otorga el goce de los derechos y libertades públicas a los extranjeros, sino el que establece los términos en que estos disfrutan de dichos derechos y libertades en los términos reconocidos en el Título Primero de nuestra Constitución (Álvarez Conde, 2003: 137).

Esa vocación igualitaria de nuestra Norma Fundamental ha sido matizada no solo por la legislación de desarrollo, con la excepción de la Ley 4/2000, sino también por nuestra jurisprudencia constitucional, especialmente en la STC 115/1987. Así, el Tribunal considera que los derechos y libertades de los extranjeros podrían agruparse en los siguientes bloques:

El primero de ellos sería el compuesto por aquellos derechos y libertades que se predicen, en un régimen de absoluta igualdad, a los españoles y a los extranjeros, con independencia de la situación de legalidad o ilegalidad de estos últimos en nuestro país. Y ello porque el Tribunal entiende que son derechos que están en función de nuestra condición de persona humana, de los cuales no se puede privar a los extranjeros ilegales. Entre ellos, se encuentran los siguientes: el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica, el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la libertad personal y a la seguridad, el derecho a la inviolabilidad de domicilio, etc.

En segundo lugar encontraríamos aquellos derechos que únicamente se pueden predicar de los españoles que vienen expresamente establecidos en la propia Constitución, como sería el caso del derecho de sufragio, aunque de este también son titulares, para las elecciones municipales, determinados extranjeros.

El tercero de los bloques corresponde a los derechos que solo se pueden predicar de los extranjeros, con independencia de su situación. Es el caso del derecho de asilo.

Y, por último, el cuarto bloque sería el correspondiente a aquellos derechos y libertades que permiten una diferencia de trato entre españoles y extranjeros. En este caso, donde su condición de derechos de configuración legal alcanza su más amplio sentido, pues la Constitución se remite a lo que dispongan los Tratados y las leyes, nos encontraríamos con derechos tales como los de reunión, manifestación, asociación, derecho de residencia y circulación, etc. En este supuesto, el legislador o bien puede prescindir de la nacionalidad o ciudadanía del titular, o también puede configurarla como un elemento para la definición del supuesto de hecho. Pero la libertad del legislador no es absoluta, encontrándose limitada por el contenido esencial que impone el artículo 13.1 CE. Es decir, el legislador puede establecer "condicionamientos adicionales" (SSTC 197/1994, 99/1985, 115/1987, 130/1955), respetando las prescripciones constitucionales existentes.

Aunque nuestro ordenamiento constitucional parta, como premisa general, de un tratamiento igualitario en el régimen jurídico de los derechos de los españoles y los extranjeros, es posible una distinta modulación de este principio de igualdad. Así, es perfectamente constitucional la solución ofrecida por la Ley Orgánica 4/2000 al establecer la absoluta igualdad de unos y otros, con independencia de la situación de legalidad o no de los extranjeros. Pero también es constitucional la diferenciación de trato, es decir, la modulación del principio de igualdad establecido por la Ley Orgánica 8/2000, cuando señala que la situación de ilegalidad de los extranjeros puede restringir el ejercicio de determinados derechos y libertades. Otra cosa muy distinta, aunque ya sea una

cuestión de técnica jurídica, es que se acuda a la ficción de distinguir entre la titularidad y el ejercicio de los derechos, asimilando a los extranjeros ilegales a los incapaces o a los menores de edad. Y ello porque si bien el extranjero ilegal es una persona y como tal titular de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por la Constitución, también es cierto que, además, es ilegal, y la ilegalidad no puede transformarse en un privilegio. O dicho en otras palabras, si bien la ilegalidad puede ser o no imputable al extranjero, lo que resulta evidente es que puede producir, desde el punto de vista del derecho, la posibilidad de que el legislador establezca determinadas restricciones en el ejercicio de ciertos derechos y libertades (Álvarez Conde, 2003: 137-139).

En cuanto a Italia, la Constitución italiana es aún más concisa, al establecer en su artículo 22 que “ Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome”¹⁵. El silencio del texto constitucional, por un lado, otorga al legislador una amplia discrecionalidad; por otro lado, requiere una interpretación conjunta con los artículos 10.2, 2 y 117 de la Constitución. El art. 10, párr. 2, de la Constitución reconoce que “la condición de los extranjeros se regula por ley de acuerdo con las normas y tratados internacionales”, previendo una reserva reforzada de la ley en función garantista. Por consiguiente, las normas que afectan al estatuto de los extranjeros deben ser establecidas por la ley, que a su vez debe respetar las disposiciones de las normas y tratados internacionales generales, estipulados por Italia. El respeto a las obligaciones derivadas del derecho internacional y europeo se reafirma también, más adelante, en el artículo 117 de la Constitución e implícitamente en el artículo 2 de la misma, que consagra el principio personalista, que, en su proyección universalista, ha permitido superar una lectura meramente formal de los derechos fundamentales, extendiéndolos, con algunas excepciones, a todas las personas, incluidos los extranjeros (Faggiani, 2019).

La diferencia que observamos de forma directa entre los dos ordenamientos jurídicos es la que puede deducirse de las disposiciones constitucionales en relación con los derechos políticos. De una lectura combinada del artículo 13.2 con el artículo 23 CE, se observa que la Constitución española, aunque reserva a los ciudadanos el derecho de sufragio en las elecciones nacionales y autonómicas y el acceso a los cargos públicos, reconoce expresamente el derecho de los extranjeros al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de acuerdo con el principio de reciprocidad.

Las constituciones española e italiana se limitan a establecer una distinción meramente formal entre ciudadano y extranjero, sin captar los matices que presentan estas categorías. Para entender el nivel real de protección concedido, es necesario integrar el marco insuficiente trazado a nivel constitucional tanto con el ámbito constitucional como con la normativa aprobada por el poder legislativo (estatal o autonómico, según el caso), que debe respetar las obligaciones derivadas del orden internacional y de la pertenencia a la de la UE, y con la jurisprudencia, en particular, de los Tribunales Constitucionales (Faggiani, 2019).

En cualquier caso, proponer medidas viables para crear riqueza física y humana en los lugares de origen es el primer reto al que es preciso responder cuando se habla de la inmigración. Solo así será posible favorecer una inmigración verdaderamente voluntaria, libremente querida, y no una inmigración obligada por necesidades perentorias (Cortina, 2003: 29). Con estas condiciones, la respuesta que dé el derecho, y en concreto el derecho constitucional, será

15 Nadie puede ser privado, por razones políticas, de su capacidad jurídica, de su ciudadanía o de su nombre.

en mayor medida satisfactoria con el respeto de la dignidad humana, barrera inquebrantable sobre la que edificar cualquier construcción teórica que trate de resolver los problemas que se puedan ocasionar.

Y es un hecho que el derecho sigue dando pasos hacia adelante en la regulación de las condiciones de los inmigrantes. Este mismo verano se aprobó el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril¹⁶. Esta reforma se ha planteado con el objetivo de mejorar el modelo migratorio español y sus procedimientos, en muchos casos lentos e inadecuados, lo que genera periodos prolongados de irregularidad, con altos costes sociales y económicos. Ante los hechos que muestran una falta de sintonía entre la regulación y la realidad, las modificaciones normativas indicadas persiguen favorecer la incorporación al mercado laboral de las personas que se encuentran en España, reforzar las vías de migración regular y mejorar el sistema de gestión. Con ello se pretende, al menos en el marco teórico, fomentar una más y mejor integración social, laboral y económica de los inmigrantes.

V. Conclusiones

Las migraciones constituyen una de las cuestiones centrales entre las preocupaciones de todos los gobiernos y, en consecuencia, de las organizaciones internacionales, por la significativa y doble relación de causa y efecto entre estos movimientos de población y el desarrollo, y por las importantes consecuencias que los movimientos de población tienen para los territorios de origen y los de destino. De ahí que sea preciso afrontar el fenómeno migratorio como un proceso de enriquecimiento de la convivencia, de fortalecimiento y de mixtificación de las bases culturales y de mejora de las condiciones de vida de unas personas procedentes de ámbitos y sociedades tan plurales, al menos en la esfera individual, como la española y la italiana. Y es que una política migratoria eficaz constituye un activo de gran relevancia a la hora de maximizar el impacto positivo y los efectos de la movilidad humana internacional en economías interdependientes.

Hay que tener presente que los flujos migratorios constituyen un fenómeno antiguo y complejo, pero a la vez estrechamente relacionado con tendencias actuales como la globalización económica que, además, lleva aparejada importantes repercusiones sociales, con todo lo que supone de diversidad cultural, pluralidad social, marginación e integración social y alrededor del cual pueden integrarse beneficiosos avances sociales y, en el caso que estudiamos, tecnológicos.

Esa ambivalencia de la inmigración como elemento antiguo, pero a la vez, motivo actual de desarrollo social, permite la interacción de lo viejo con lo nuevo, siendo lo viejo la necesidad de integrar al recién llegado, y lo nuevo tratar de satisfacer esas nuevas necesidades a través de la tecnología. Y es que la participación de los ciudadanos por medios tecnológicos se presenta como un elemento más con el que superar la discriminación y los impedimentos que encuentran algunas personas para participar de los asuntos comunes. Esas notas se predicán, sin discusión, de las personas inmigrantes que, aunque quieran integrarse y facilitar su inserción social y de su familia, sufren considerables

trabas. Así, la respuesta jurídica se presenta como un elemento sobre el que construir un abanico de posibilidades, de derechos, sobre los que hilvanar una sociedad plural e integradora. Y para ello los medios tecnológicos aparecen como unas herramientas privilegiadas.

De ahí que sostengamos que con ocasión de las recientes normativas tanto española como italiana en materia de participación digital, se dé un paso hacia adelante y se empleen, precisamente, para posibilitar la integración mediante la participación de las personas inmigrantes. Es un punto de partida que, combinado con la educación de los menores y la posibilidad de acceder a un trabajo con el que sustentarse, previene de situaciones aberrantes como la sucedida este verano en Civitanova Marche. El respeto y el trato cordial es la premisa inexorable para una sociedad pacífica y desarrollada, y para dotar de normalidad a la integración de los inmigrantes el uso de la tecnología, cuya razón de ser es facilitar las tareas humanas, debe presentarse como el elemento clave. La bisagra social del uso de la tecnología para integrar a todos los ciudadanos, con independencia de su origen, que tengan un interés en participar y mejorar su entorno, preocuparse de lo público y tratar de protegerlo y respetarlo, es el lugar de encuentro del avance social. De modo que tecnología y políticas de integración social deben ir de la mano en materia participativa.

Bibliografía

- Aja, E. (2012). *Inmigración y democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Álvarez Conde, E. (2003). "El Estado social y democrático de derecho ante el reto de la inmigración" (131-142), en V. Garrido Mayol (coord.) *Sociedad civil e inmigración*, Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta.
- Arce Jiménez, C. (2019). Análisis de los tratados internacionales para el reconocimiento del derecho de sufragio local a personas extranjeras residentes en España que no ostentan la ciudadanía europea, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 11, 139-155. <https://doi.org/10.24965/real.v0i11.10591>
- Arce Jiménez, C. (2021). Desafíos para la ciudadanía y el sistema de derechos fundamentales en la era digital, *Derechos y libertades: Revista De Filosofía Del Derecho y Derechos Humanos*, 46, 241-272. <https://doi.org/10.20318/dyl.2022.6520>
- Campesi, G., Pannarale, L. y Pupolizio, I. (2018) *Sociologia del diritto*. Milán: Mondadori.
- Campesi, G., Donadio, P., Pannarale, L., y Pupolizio, I. (2018). La inclusión diferencial de los solicitantes de asilo en Italia. *Soft Power*, 5(1), 78-97. Disponible en: <https://editorial.ucatolica.edu.co/index.php/SoftP/article/view/2624>
- Castellanos Claramunt, J. (2019). Participación ciudadana e inmigración: consideraciones políticas y jurídicas. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 41, 49-64. DOI: <https://doi.org/10.7203/CEFD.41.15445>
- Castellanos Claramunt, J. (2022). "Derecho a la participación ciudadana por medios digitales" (225-249), L. Cotino (coord.) *Carta de Derechos Digitales*, Valencia: Tirant lo blanch.
- Castro-Martín, T., Martín-García, T., Seiz, M., y Cordero, J. (2022). "El desafío de la muy baja fecundidad en España: ¿qué políticas sociales serían deseables?" (119-132), *Informe sobre la democracia en España 2021. El país frente al espejo*, Laboratorio de Alternativas, Fundación Alternativas.
- Cebolla Boado, H., y González Ferrer, A. (coords.) (2013). *Inmigración, ¿integración sin modelo?* Madrid: Alianza Editorial.

- Consejo Económico y social de España (2019). *La inmigración en España: efectos y oportunidades*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Cortina, A. (2003). "Sociedad civil e inmigración: una perspectiva intercultural" (27-38), en V. Garrido Mayol (coord.) *Sociedad civil e inmigración*, Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta.
- Faggiani, V. (2019). La cittadinanza sostanziale: un approccio comparato tra Spagna e Italia, *Cittadinanza europea*, XVI (1), 177-221.
- Faggiani, V. (2022). Ciudadanía sustantiva y derechos de participación política en la UE: límites del sistema y necesidad de una mayor inclusión, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73.
- Garrido Mayol, V. (2003). "Apuntes sobre la inmigración en el Estado autonómico" (143-151), en V. Garrido Mayol (coord.) *Sociedad civil e inmigración*, Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta.
- Martín Cubas, J. (2003). "Reflexiones en torno a la inmigración" (77-83), en V. Garrido Mayol (coord.) *Sociedad civil e inmigración*, Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta.
- Matteucci, N. (1982). "Constitucionalismo", en VVAA, *Diccionario de Política* (2ª ed.), dirigido por N. Bobbio y N. Matteucci. Madrid: S. XXI.
- Pannarale, L. (coord.) (2014). *Passaggi di frontiera. Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia*. Pisa: Pacini editore, I Quaderni de L'altro diritto.
- Ruiz-Rico Ruiz, C., y Castel Gayán, S. (2013). "El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo", *Revista de Estudios Jurídicos*, 13, 2013 (Segunda Época).
- Solanes Corella, Á., y La Spina, E. (2015). "Construyendo ciudadanía inclusiva y movimientos sociales de participación desde España e Italia: una perspectiva comparada", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVIII, 144, 2015, 1119-1154.
- Soler Sánchez, M. (2003). "Las limitaciones del derecho como solución a los nuevos retos de las migraciones" (193-197), en V. Garrido Mayol (coord.) *Sociedad civil e inmigración*, Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta.
- Vidal Gil, E.J. (2003). "¿Por qué los derechos de los inmigrantes? Las razones del derecho" (39-51), en V. Garrido Mayol (coord.) *Sociedad civil e inmigración*, Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta.