

INMIGRACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Beatriz Bosch Marco

*Profesora de Derecho Constitucional. Universitat de València
Abogada*

INMIGRACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Sumario

I. MARCO CONSTITUCIONAL: EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN. – II. DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL ÁMBITO ESTATAL. – III. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. – 1. Estatutos de primera generación. – 2. Estatutos de segunda generación. – 2.1. *La Comunitat Valenciana*. – 2.2. *Cataluña*. – 2.3. *Baleares*. – 2.4. *Andalucía*. – 2.5. *Aragón*. – 2.6. *Castilla y León*. – 2.7. *Extremadura*. – 2.8. *El proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha*. – 2.9. *El proyecto de Estatuto de Canarias*. – IV. CONCLUSIONES. – BIBLIOGRAFÍA

I. MARCO CONSTITUCIONAL: EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN

La Constitución Española de 1978 es, como toda norma jurídica, fruto de unas circunstancias históricas concretas y determinadas. Por ello, no es de extrañar la escasa relevancia que tiene en nuestra Carta Magna el fenómeno de la inmigración¹.

Es habitual que las constituciones contengan referencias más o menos extensas

¹ GARRIDO MAYOL, V., "El modelo jurídico estatal para la integración de las personas inmigrantes", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009, p. 297. Vid. también BALAGUER CALLEJÓN, F., "El contenido esencial de los derechos constitucionales y el régimen jurídico de la inmigración: un comentario a la STC 236/2007, de 7 de noviembre", en *Revista Europea de Derecho Constitucional*, núm. 10, 2008, p. 481.

al régimen de ciudadanía o nacionalidad², lo que directa o indirectamente lleva a establecer un régimen de extranjería. No en vano, uno de los elementos esenciales en toda constitución es la identificación del titular de la soberanía, es decir a quienes ostentan la ciudadanía. En el caso de la Constitución de 1978, el régimen jurídico de la extranjería se asienta en el artículo 13, mientras que la nacionalidad se regula en el artículo 11.

La condición de extranjero se define como un régimen excepcional respecto del general, que obviamente es el de los nacionales. El hecho de la inmigración va indisolublemente unido al régimen jurídico de la extranjería: los inmigrantes son siempre, al menos desde el punto de vista constitucional, extranjeros. Pero el fenómeno de la inmigración se puede abordar desde, al menos, dos perspectivas. La primera, la del extranjero que entra en un territorio del que no es nacional se enmarca de lleno en las normas de extranjería; la segunda, la del extranjero que, una vez en un territorio del que no es nacional decide quedarse con una cierta vocación de permanencia, debe atenderse como la integración de estas personas en la sociedad receptora.

No estamos por lo tanto ante dos regímenes jurídicos distintos, el de los extranjeros y el de los inmigrantes. Nos encontramos, más bien, ante dos elementos conexos pero diversamente manifestados: la extranjería se aborda desde el ordenamiento jurídico, mediante normas jurídicas de Derecho Público íntimamente vinculadas a la noción de soberanía³; la integración de la inmigración es objeto, por el contrario de normas de *soft law* destinadas a aplicar políticas concretas tendentes a canalizar los procesos de arraigo e integración de los extranjeros que pretenden quedarse en una determinada comunidad⁴. El régimen jurídico de la extranjería, por consiguiente, puede encuadrarse en las funciones de policía que asume el Estado desde su mismo nacimiento como tal, mientras que el régimen de la integración de las personas inmigrantes es una típica política de fomento, específicamente característica del Estado Social y Democrático de Derecho⁵.

Como se ha apuntado, en el momento en el que se redactó nuestra Constitución la inmigración en España era prácticamente anecdótica, sobre todo, si se compara con los ingentes flujos de emigrantes españoles que en las décadas previas salieron de España hacia Europa o América. Por ello, no es de extrañar que exista una

² SOLER SÁNCHEZ, M., "Las limitaciones del derecho como solución a los nuevos retos de las migraciones", en GARRIDO MAYOL, V. (coord.), *Sociedad Civil e Inmigración*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2003, p. 195. Por ejemplo, el Capítulo II del Título I de la Constitución de 1812 define a los españoles y el IV a los ciudadanos españoles; o el Título II de la Constitución de 1931.

³ Aunque debe matizarse la noción de soberanía en contextos tales como la Unión Europea en virtud de acuerdos como el de Schengen.

⁴ ÁLVAREZ CONDE, E., "El Estado Social y Democrático de Derecho ante el reto de la inmigración", en GARRIDO MAYOL, V. (coord.), *Sociedad Civil e Inmigración*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2003, p. 141. En la misma obra colectiva, RESSAÏSSI, R., "De las políticas de inmigración a las políticas de integración: el modelo sueco", p. 231.

⁵ ÁLVAREZ CONDE, E., "El Estado Social y Democrático ..., *op. cit.* , p. 141.

clara referencia a los emigrantes españoles (art. 42 CE) y, en cambio, la única referencia a la inmigración se encuentra en la cláusula segunda del apartado primero del artículo 149, en la que se atribuye al Estado la competencia exclusiva en «Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo». Es decir, que solo se contemple la inmigración desde la perspectiva de la función clásica de policía.

Al evolucionar la sociedad española y pasar de ser una sociedad de emigración a un país receptor de inmigrantes, la dicción del artículo referido anteriormente también ha debido evolucionar. Ahora bien, la claridad del enunciado constitucional choca con un campo, el de la integración de las personas inmigrantes que como tal, no aparece consignado en las relaciones de títulos competenciales del Título VIII de la Constitución⁶ y en el que se proyectan un gran número de títulos horizontales que, en opinión de CATALÀ I BAS «hacen muy difícil mantener que sea competencia exclusiva del Estado⁷», toda vez que en los estados compuestos el rol desarrollado por los entes subestatales es determinante en el ámbito de la integración de los inmigrantes⁸. Es más, en el caso español, la competencia en este ámbito del Estado ha sido objeto de una cesión competencial en dos direcciones: hacia arriba, en beneficio de los órganos de la Unión Europea (véase el control de fronteras y especialmente el acuerdo Schengen); y hacia abajo⁹, en beneficio de las Comunidades Autónomas (véase la generalización de las transferencias de sanidad y educación realizada a mediados de los años 90). Es precisamente la asunción con carácter exclusivo por las Comunidades Autónomas de títulos competenciales como asistencia social (148.1.20ª CE), sanidad (148.1.21ª CE) o educación (149.1.30ª CE), que inciden directamente en el proceso de integración de las personas inmigrantes, lo que lleva a GARRIDO MAYOL a afirmar que nos encontramos ante una competencia concurrente¹⁰ y lo que, en última instancia ha impedido que el Tribunal Constitucional haya considerado inconstitucional la inclusión en algunos Estatutos de un título nuevo de inmigración¹¹.

Señala RIPOL CARULLA que la referencia contenida en el artículo 149.1.2ª CE a la inmigración se limita a atribuir al Estado la competencia exclusiva en aquellas materias relacionadas directamente con el ejercicio de la soberanía (control fronterizo, documentación...), mientras que competencias relativas a la integración y atención al inmigrante recaen plenamente en los títulos horizontales que ostentan

⁶ GARRIDO MAYOL, V., "El modelo jurídico estatal...", *op. cit.*, p. 312.

⁷ CATALÀ I BAS, A. H., "Inmigración y gobierno multinivel", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, *op. cit.*, p. 35.

⁸ CATALÀ I BAS, A. H., "La integración de la inmigración en la Comunitat Valenciana", en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A.M. (dirs.), *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, p. 181.

⁹ CATALÀ I BAS, A. H., "La integración de la inmigración... *ibid.*

¹⁰ GARRIDO MAYOL, V., "El modelo jurídico estatal...", *op. cit.*, p. 314.

¹¹ STC 31/2010; GARCÍA MENGUAL, F., "La constitucionalidad de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: consideraciones del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya", en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, p. 294.

las Comunidades Autónomas¹². El legislador, sin embargo, ha optado por una definición del título competencial “inmigración” que figura en la Constitución con límites más difusos que los que describe el citado autor. En el artículo 2.bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, según redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, el Estado asume la «definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración», aunque sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Y a continuación, en el artículo 2.ter, introducido también en 2009, el legislador orgánico define el modelo de integración de la inmigración (apartado 1), y apunta las pautas en que debe materializarse dicho modelo (apartado 2).

II. DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL ÁMBITO ESTATAL

La actividad legislativa en materia de extranjería e inmigración, en el ámbito estatal ha tenido un marcado carácter pendular. Desde 1978 las distintas leyes orgánicas que han desarrollado principalmente el artículo 13 de la Constitución han alternado posiciones extramadamente liberales con posiciones ciertamente restrictivas de los derechos de las personas extranjeras. Este hecho ha sido criticado de manera casi unánime por la doctrina¹³.

En realidad esta circunstancia pone en evidencia que estamos ante un hecho central en el debate político de nuestro país en los últimos años y cuya máxima manifestación se alcanzó con las Leyes Orgánicas 4/2000 y 8/2000. Y precisamente este intenso contraste de posiciones políticas ha llevado al Tribunal Constitucional a dictar una destacada jurisprudencia delimitadora de la acción del legislador en la definición de los derechos y libertades de los extranjeros¹⁴.

Sin embargo, esta jurisprudencia se ha centrado básicamente en el ámbito de los derechos de las personas extranjeras y, hasta 2010, con las sentencias sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, el Tribunal no abordó el reparto competencial en materia de inmigración¹⁵.

La evolución legislativa, en todo caso, evidencia los cambios acaecidos en esta

¹² RIPOL CARULLA, S., “Comentario al artículo 149.1.2.ª”, en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española: XXX aniversario*, Fundación Wolters-Kluwer, Las Rozas, 2008, p. 2.278.

¹³ ÁLVAREZ CONDE, E., “El Estado Social y Democrático ...”, *op. cit.*, p. 133.

¹⁴ BALAGUER CALLEJÓN, F., “El contenido esencial de...”, *op. cit.*, pp. 481-505; TAJADURA TEJADA, J., “Los derechos y libertades de los extranjeros en el ordenamiento constitucional español”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 8, 2004, pp. 878 y ss.

¹⁵ GONZÁLEZ BEILFUSS, M., “El paper de la jurisprudència constitucional en el desenvolupament del dret públic de la immigració”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 40, 2010, p. 207.

materia en la sociedad española.

La primera ley postconstitucional que aborda, con vocación de generalidad la materia de la extranjería es la Ley Orgánica 7/1985, 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Esta norma menciona expresamente *«la integración de los extranjeros en la sociedad española»*, pero lo hace en su preámbulo y no va mucho más allá en cuanto a medidas concretas en su articulado. El texto de esta Ley Orgánica incide en la articulación de un régimen jurídico específico de los extranjeros que residen o que se encuentran en España, la integración en consecuencia, debe entenderse que se produce por la misma existencia de este régimen jurídico¹⁶. Esta Ley Orgánica fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo. Este recurso fue resuelto por la Sentencia 115/1987, de 7 de julio, que declaró inconstitucionales varios preceptos de la Ley Orgánica 7/1985, y declaró conformes a la Carta Magna otros que inicialmente habían sido recurridos por el Alto Comisionado de las Cortes Generales. Como se ha dicho, será esta una constante en las leyes de extranjería, la posterior depuración por parte del Tribunal Constitucional.

Anteriormente a la aprobación de esta Ley Orgánica, el Gobierno de la UCD presentó en la primera Legislatura constitucional un proyecto de Ley Orgánica de Derechos y libertades de los extranjeros en España, este proyecto no incluía referencias a la integración de las personas inmigrantes y no llegó a completarse en su tramitación parlamentaria por la disolución de las Cortes Generales en 1982.

La Ley Orgánica 7/1985 fue objeto de un profuso desarrollo reglamentario en el que se pueden distinguir tres ejes distintos. Un primer eje lo podemos encuadrar en el primer reglamento de ejecución de la Ley Orgánica, aprobado por el Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo. En este reglamento se atribuyen las competencias *«preponderantes [...] a los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior y Trabajo y Seguridad Social, que se polarizan, respectivamente, en la expedición y tratamiento de los visados de entrada, permisos de residencia y permisos de trabajo»*. A partir de esta afirmación es extremadamente sencillo caracterizar la política de extranjería como estrictamente de policía.

El segundo eje tiene que ver con el proceso de incorporación a las Comunidades Europeas. Así el Real Decreto 1099/1986, de 26 de mayo, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de Estados Miembros de las Comunidades Europeas, aborda por primera vez el estatuto de los ciudadanos comunitarios. Este reglamento fue sustituido posteriormente por el Real Decreto

¹⁶ La Ley Orgánica 7/1985 es la primera Ley de extranjería que se aprueba en España y deroga expresamente las Leyes 118/1969, de 30 de diciembre, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina empleados en el territorio nacional, y la Ley 58/1980, de 15 de noviembre, sobre Régimen Laboral y de la Seguridad Social de los trabajadores de Guinea Ecuatorial residentes en España. Esta derogación da una idea de lo fragmentaria y dispersa que es la normativa de extranjería anterior a 1985.

766/1992, de 26 de junio, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de las Comunidades Europeas, que incorporaba al ordenamiento español una serie de directivas comunitarias en relación con la libre circulación de personas.

Finalmente, en 1996, se produce un cambio radical del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 7/1985. Este cambio es consecuencia directa de la toma de conciencia por parte de la sociedad española de la importancia que ha adquirido el fenómeno de la inmigración. Y así se expresa de manera clara en la Exposición de Motivos del Reglamento:

«Las razones que justifican la reforma del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 pueden concretarse en las siguientes:

1. Los cambios que se han producido en nuestro país en relación al fenómeno migratorio desde 1986 hasta la fecha, destacando el incremento de la población extranjera residente en España.

2. Los compromisos internacionales suscritos por nuestro país, que obligan a adaptar nuestro ordenamiento jurídico a lo dispuesto en estas normas de carácter internacional, especialmente respecto del Tratado de la Unión Europea, las disposiciones aprobadas en desarrollo del mismo (admisión de trabajadores extranjeros, reagrupación familiar, etc.), y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

3. La necesaria adecuación del Reglamento de ejecución a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en aspectos tales como la simplificación de trámites en los procedimientos, los efectos de la falta de resolución expresa en cada procedimiento, la no exigencia de documentos que obran en poder de la Administración, los principios del procedimiento sancionador, etc.

4. La necesidad de adaptar el Reglamento a la nueva organización administrativa con competencia en materia de extranjeros, que ha ido apareciendo desde 1986 hasta la fecha.

5. El objetivo de mejorar la estabilidad y seguridad jurídica de los trabajadores extranjeros, como requisitos esenciales para su integración, de acuerdo con las orientaciones del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes.»

Aparece por primera vez de manera clara la articulación de políticas activas de fomento de la integración de las personas inmigrantes, si bien el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes se articula desde fuera del ámbito normativo, a modo de *soft law*. De hecho, y al menos en sede de la exposición de motivos del Reglamento parece que esta norma obedece a las orientaciones del Plan.

En la VI Legislatura de las Cortes Generales (1996-2000) se presentaron en el Congreso de los Diputados hasta tres proposiciones de ley orgánica relativas al régimen jurídico de los extranjeros en España y a su integración social¹⁷. La Comisión Constitucional fue la encargada de subsumirlas todas en una única proposición de Ley orgánica, intitulada *sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social*, que finalmente inició su tramitación en octubre de 1999, por el procedimiento de urgencia. Esta proposición fue finalmente aprobada con el voto en contra del Grupo Parlamentario mayoritario –que no disponía de mayoría absoluta–, el Popular, y en consecuencia, con la oposición del Gobierno del momento.

La nueva norma, que sustituyó a la Ley orgánica 7/1985 sigue hoy aún vigente. Si bien con el paso de los años ha sufrido notables alteraciones, tanto por la acción del legislador, como por la acción del Tribunal Constitucional. De tal calado han sido los cambios que lo más razonable, en aras de garantizar la seguridad jurídica en un ámbito tan sensible como es el régimen jurídico de las personas extranjeras – estamos hablando de derechos fundamentales y libertades públicas –, sería que el Legislador elaborase un nuevo texto íntegro¹⁸ en el que se incorporase de manera clara y diáfana, entre otras cuestiones, la normativa europea y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁹.

El caso es que la citada Ley, uno de cuyos principales ejes era era la equiparación de derechos entre españoles y extranjeros, con independencia de su situación administrativa fue sometida a una profunda reforma a menos de un año de su entrada en vigor, cuando aún no había podido desplegar todos sus efectos. Las elecciones del mes de marzo de 2000 aportaron al Partido Popular una mayoría absoluta en las Cortes Generales que le permitieron modificar la norma según sus principios programáticos. Esta reforma se sustanció por medio de la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000.

¹⁷ Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (expte. núm. 122/000154); Proposición de Ley Orgánica de medidas para favorecer una mayor protección e integración de los inmigrantes, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán-CiU (expte. núm. 122/000158); Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (expte. núm. 122/000167) –presentada por los diputados Joan Saura, de Iniciativa per Catalunya, y Manuel Alcaraz, del PDNI–.

¹⁸ Esta opción se la plantea el Consejo de Estado en su dictamen 786/2009, de 25 de junio, y ante la eventualidad que muchas de las reformas que pretende realizar el Anteproyecto de Ley orgánica tramitado en 2009 son de carácter léxico, sugiere que se eliminen las innecesarias para evitar confusiones y la apariencia de que se han modificado normas en su contenido cuando solo se ha modificado estilísticamente su redacción (consideración cuarta). Vid. también, GARRIDO MAYOL, V., “El modelo jurídico estatal para la integración...”, *op. cit.*, p. 307.

¹⁹ Como señalan ÁLVAREZ CONDE y SALAZAR DE LA GUERRA, los constantes cambios «...revela(n) una falta de acuerdo entre las principales fuerzas políticas en torno al fenómeno de la inmigración». ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M., “Presentación”, en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M., *Estudios sobre la integración...*, *op. cit.*, p. 21.

La nueva redacción de la Ley orgánica 4/2000 implicaba un cambio sustancial en uno de los principios fundamentales del régimen de extranjería, como se ha dicho. La situación administrativa de los extranjeros en España pasó, de ser irrelevante, a ser determinante a la hora de atribuir la titularidad de derechos tan importantes como el derecho de asociación, de reunión, de huelga o el de asistencia jurídica gratuita. En lo relativo a la integración de las personas inmigrantes, la reforma no alteró las referencias contenidas en la redacción inicial de la Ley orgánica 4/2000.

La nueva redacción de la Ley orgánica 4/2000 fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, que se resolvieron por las SSTC 236/2007 y 259/2007 a 265/2007. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales varios preceptos y de la Ley que afectaban principalmente a la regulación de los derechos en una interpretación, tanto de los artículos constitucionales que regulan estos derechos como del artículo 13.

Con posterioridad a la reforma de 2000, las Leyes orgánicas 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre, que modifican ciertos aspectos del régimen penal y civil de los extranjeros, en el primer caso, y de la tramitación administrativa de la extranjería en el segundo. Esta última modificación fue recurrida por el Parlamento ante el Tribunal Constitucional, si bien no ha sido aún objeto de sentencia.

La siguiente modificación de la Ley orgánica 4/2000, se operó por la Ley orgánica 2/2009. El principal motivo de la tramitación de esta norma fue la adaptación de la Ley orgánica 4/2000 a los efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional contra la redacción dada por la Ley orgánica 8/2000, y que fueron dictadas en 2007. También se incorporaron varias directivas de la Unión en materia de extranjería²⁰, y por último, se introdujeron, principalmente por medio

²⁰ a) Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.

b) Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

c) Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes.

d) Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.

e) Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.

f) Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, del Consejo, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica.

g) Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y el Consejo,

de los nuevos artículos 2.bis, 2.ter y la modificación del artículo 68 criterios de cierta clarificación de las competencias de las Comunidades Autónomas.

La última reforma legal, hasta el momento, de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, se ha materializado a través de la Ley orgánica 10/2011, de 27 de julio. Esta nueva modificación tiene por objeto perfeccionar el régimen de protección de las personas sometidas a violencia de género o a trata de seres humanos.

Toda esta amalgama de modificaciones legales han tenido su reflejo en los distintos reglamentos de desarrollo de la Ley orgánica 4/2000. El primero de los reglamentos fue el aprobado por Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, que fue objeto de recurso ante el Tribunal Supremo y, como consecuencia, algunos de sus preceptos fueron anulados²¹. Posteriormente, se aprobó un segundo reglamento, por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que posteriormente ha sido derogado por el reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que desarrolla la Ley tras la reforma operada en 2009.

Este vaivén de reglamentos es, en buena medida, consecuencia de las modificaciones de la Ley orgánica 4/2000, aunque no hay que olvidar que la inmigración en España experimentó un crecimiento exponencial en la primera década del siglo XXI, por lo que la necesidad de adaptar la normativa a las nuevas realidades y requerimientos sociales fue constante.

Estos reglamentos no inciden en una clarificación específica del reparto competencial en materia de integración de las personas inmigrantes. En consonancia con lo dispuesto en las distintas redacción de la Ley orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, se limitan a delimitar las funciones de la Administración General del Estado y las únicas referencias a las Comunidades Autónomas se limitan, por ejemplo, en el último de los Reglamentos, a la elaboración de ciertos informes relativos al proceso de integración o a la determinación de contingentes, entre otras cuestiones. Las mismas escasas referencias aparecen respecto de las Administraciones Locales.

Durante los años de mayor incidencia de la inmigración en nuestro país el Legislador estatal ha desarrollado una intensa actividad centrada, principalmente,

relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal.

h) Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DOUE de 18 de junio de 2009).

i) Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (DOUE de 30 de junio de 2009).

²¹ Vid. SSTs de 20 de marzo de 2003, 24 de octubre de 2004 y de 1 de marzo de 2006.

en tres ejes: el control de los flujos migratorios –control de fronteras–, el control de las personas inmigrantes en nuestro país –función de policía–, y la articulación de un régimen jurídico de las personas extranjeras –titularidad de derechos–. La articulación de una auténtica política de integración social de las personas inmigrantes no ha sido, en líneas generales, objeto de la atención del legislador estatal, como tampoco, podemos decir que lo haya sido del Gobierno central. Es cierto que se han implementado, especialmente a partir de la Ley orgánica 4/2000²², una serie de mecanismos –Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Consejo Superior de Políticas de Integración, Observatorio Español para el Racismo y la Xenofobia...– en los que participan además de la Administración General del Estado las Administraciones autonómicas e incluso las locales, y en ciertos casos, también agentes de la sociedad civil. Sin embargo, precisamente la laxa regulación de las funciones de este tipo de organismos y que el modelo de integración se residencie exclusivamente en el lacónico artículo 2.ter de la Ley orgánica, hace pensar que la opción del legislador español en materia de integración social de los inmigrantes se sustancia en dos pilares: las Comunidades Autónomas y normas de *soft law*²³.

III. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Como se ha dicho al principio, en el momento en que se elaboró la Constitución el fenómeno de la inmigración no figuraba en la agenda política ni siquiera representaba una variable a tener en cuenta en la configuración sociológica de nuestro país, al menos, a nivel de conjunto.

Tampoco en el tiempo en que se elaboraron los primeros Estatutos de Autonomía (1979-1983) adquirió relevancia social o política el fenómeno migratorio. Y consecuentemente, los Estatutos de autonomía guardaron, en líneas generales un discreto silencio sobre la cuestión.

En el proceso de reforma estatutaria que afectó a 11 de los 17 Estatutos de Autonomía, y que tuvo lugar en 1996 y 2001²⁴, tampoco se tuvo en cuenta el factor de la inmigración. Ya se ha expuesto que a finales de 1996 se reformó

²² GARRIDO MAYOL, V., "El modelo jurídico estatal...", *op. cit.*, pp. 304 y ss.

²³ Sobre esta cuestión, puede verse la respuesta dada por otros Estados compuestos como el nuestro en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009; especialmente PÉREZ I SEGÚI, Z., "La integración de los inmigrantes en Italia: del avance de las Regiones al retroceso en las políticas estatales", pp. 273 y ss.; y MIRÓ LLINARES, F., "La política pública de inmigración en Alemania: entre el control de los flujos migratorios y la integración de los inmigrantes", pp. 243 y ss.

²⁴ GARRIDO MAYOL, V., "Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado autonómico", en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 56, 2011, p. 158.

el Reglamento de la Ley orgánica 7/1985, pero en un contexto en el que la inmigración todavía se divisaba desde el ámbito de las políticas de fronteras.

Será a partir del inicio del siglo XXI cuando el fenómeno migratorio adquirirá una importancia notable hasta el punto de que las personas de origen inmigrante llegan a representar más del 10% de la población total española, llegando en algunas Comunidades como Cataluña o la Comunitat Valenciana a duplicar este porcentaje.

Los Estatutos de autonomía reformados a partir de 2006 serán conscientes de esta realidad y, asimismo, de la importancia de las políticas de integración social de las personas inmigrantes. Una importancia que se basa en el peso económico de estas políticas y, de manera especial, en el efecto hacia el futuro que tiene en relación con la necesaria cohesión social sobre la que se asienta toda sociedad democrática.

1. Estatutos de primera generación

Como se ha dicho en el momento en el que las distintas Comunidades accedieron a la autonomía el fenómeno de la inmigración distaba mucho de tener la relevancia política, social y económica que con los años alcanzó. Y esta indiferencia del fenómeno se trasladó a los Estatutos de autonomía, que no contemplaron, ni en los Estatutos realizados al amparo del artículo 151 de la Constitución, ni en los realizados al amparo del 143, la asunción de un título competencial específico sobre integración de los inmigrantes.

A los efectos de este trabajo, se han agrupado los Estatutos en dos tipos, los de *primera generación*, aquellos cuya redacción, pese a las modificaciones operadas en 1994, 1996 y 2001 principalmente, se mantiene en sus ejes principales y que, en cierta manera responden a un modelo homogéneo derivado de los Pactos Autonómicos de 1981. Estos Estatutos aún son la mayoría de los que están vigentes, y aunque algunos se han intentado modificar en los últimos años, el proceso no ha culminado aún con éxito.

Por el contrario, entenderemos que son *Estatutos de segunda generación* los aprobados a partir de 2006 y que, con la salvedad del Estatuto de la Comunitat Valenciana²⁵, se han tramitado como Estatutos nuevos por lo que contienen

²⁵ El caso de la Comunitat Valenciana, aunque se tramitó formalmente como una reforma del Estatuto de 1982, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 1 de julio, en realidad, como ha puesto de manifiesto la doctrina más especializada en la materia, constituye un nuevo estatuto radicalmente distinto del aprobado en 1982. (Vid. GARRIDO MAYOL, V., "La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en el marco de la Constitución", en PAU I VALL, F. (coord.), *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado. XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados*

redacciones nuevas respecto del anterior Estatuto.

En la primera categoría hay que incluir a las Comunidades de Euskadi, Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Estas Comunidades tienen, bien *ab initio* (Galicia y Euskadi), bien en virtud de la actualización de los Estatutos operada a partir de los Pactos Autonómicos de 1992, las competencias plenas en una serie de títulos competenciales que la doctrina²⁶ identifica con la integración de las personas inmigrantes: sanidad, educación, bienestar social, vivienda... salvo, claro está el control de fronteras²⁷.

Ello no obstante, en el ejercicio de las competencias que tenían asumidas muchas de estas Comunidades han desarrollado políticas muy similares a las que han llevado adelante las Comunidades que reformaron sus Estatutos a partir de 2006. Esto es coherente si se tiene en cuenta que el momento de mayor incidencia de la inmigración en nuestro país fue en el período 2000-2008²⁸ coincidiendo con la bonanza económica.

Así pues, la actuación de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración se desplegó a nivel legislativo en algunos casos, y generalmente, a nivel reglamentario acudiendo a los títulos competenciales de que disponían las Comunidades. La aprobación por los Parlamentos autonómicos de Leyes de Servicios Sociales permitió que en estas normas se incorporaran algunos de las medidas de fomento más relevantes en relación con la atención a inmigrantes. Este es el caso de las Leyes de Servicios Sociales de La Rioja²⁹ y de Euskadi³⁰, por ejemplo. La filosofía de este tipo de normas consiste en la consideración como

de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2008, p. 85.

²⁶ CATALÀ I BAS, A H., "Inmigración y gobierno multinivel", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 52.

²⁷ Vid. art. 17.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

²⁸ Por ejemplo, en la Comunitat Valenciana, se pasó de 156.207 inmigrantes inscritos en el Padrón Municipal, en 2000, a 847.339 en 2008. (FELIP I SARDÀ, J.M., NÚÑEZ SÁNCHEZ, E.M. y ORTEGA ROIG, M., «El modelo valenciano de integración de los nuevos ciudadanos», TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 322.

²⁹ Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales:

«Artículo 24. Servicios Sociales dirigidos a las Minorías Étnicas e Inmigrantes.

Los Servicios Sociales dirigidos a las Minorías Étnicas e Inmigrantes se orientarán a lograr una convivencia tolerante, armonizando sus valores y singularidades con los de la sociedad en que se integran. Igualmente se dirigirán a prevenir y erradicar las situaciones de exclusión social de estos colectivos favoreciendo la igualdad de oportunidades.»

Esta Ley ha sido derogada por la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, en la que las referencias a la inmigración se limitan al Preámbulo.

³⁰ Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

beneficiarios del Sistema autonómico de Servicios Sociales a todas las personas residentes, en ciertos supuestos, incluso con independencia de su situación legal³¹ y, a continuación, establecer medidas tendentes a evitar la exclusión social y favorecer la integración de todas las personas en la sociedad. Esta vinculación implícita entre inmigración y riesgo de exclusión social es lo que hace que estas normas se hayan convertido en las distintas Comunidades en la norma de referencia en la integración de las personas inmigrantes³².

Sin embargo, y aunque hubo paralelismos en las distintas Comunidades Autónomas, la realidad es que el énfasis con el que se activaron las políticas de integración varió de manera sustancial en función del contingente de inmigrantes asentados en cada territorio.

El supuesto más significativo de las Comunidades a las que se refiere este bloque es la Comunidad de Madrid que, curiosamente tiene en su Estatuto asumida la competencia de «*promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación*» (art. 26.1.23). Se trata, por lo demás, de una Comunidad con un porcentaje muy elevado de población inmigrante. En enero de 2012 se encontraban empadronadas en los municipios madrileños 1.047.174 personas de origen extranjero³³, es decir, el 15,98% de la población residente en la región.

En la Comunidad de Madrid la respuesta a la integración de los inmigrantes se ha realizado al margen de actividad normativa específica³⁴. Han sido medidas recogidas en los llamados *Planes estratégicos de Servicios Sociales*, que desde 2001, han analizado la realidad y propuesto medidas que en distintos ámbitos. Estos planes se han complementado con planes de carácter sectorial, los *Planes de Integración* (2001-2003, 2006-2008 y 2009-2012). El último de estos planes se enmarca ya en un contexto de crisis económica, por lo que dos de sus ejes principales son la formación para el empleo de los inmigrantes y la lucha contra el racismo y la xenofobia³⁵. Este plan, que está próximo a su finalización, proponía la adopción de 231 medidas con una inversión de cerca de 7.400 millones de euros.

³¹ Art. 3.2 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, del País Vasco, se refiere a la "residencia efectiva". El art. 5.2 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja establece un mínimo de derechos para «*los extranjeros sin residencia legal*».

³² GARCÍA MENGUAL, F., "Definición y desarrollo de la política vasca de inmigración", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 460.

³³ Fuente: Informe de la población extranjera empadronada en la Comunidad de Madrid (Enero 2012). Consejería de Asuntos Sociales.

³⁴ PÉREZ I SEGUÍ, Z., "La planificación de las políticas de integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 480.

³⁵ PÉREZ MARTÍN, E., "Estudio comparado de la integración social, ámbito europeo, estatal y autonómico: el modelo migratorio de la Comunidad de Madrid", en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M. (dirs.), *Estudios sobre la integración...*, op. cit., p. 255.

Junto con estas medidas, en la Comunidad de Madrid se introdujeron cambios organizativos con la creación, por primera vez en una Comunidad Autónoma, de una Consejería de Inmigración³⁶ y una Agencia de Inmigración y Cooperación al Desarrollo³⁷, si bien en la actualidad ambos órganos han desaparecido del organigrama administrativo del Gobierno de la Comunidad de Madrid, y las competencias en materia de inmigración se encuentran adscritas a una Dirección General enmarcada en la Consejería de Asuntos Sociales.

2. Estatutos de segunda generación

Ya se ha comentado que los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006 incorporaron referencias a la inmigración en su articulado. Con mayor o menor intensidad, desplegaron sus políticas relativas a la integración de inmigrantes con anterioridad a la reforma estatutaria. El enfoque no es homogéneo y va desde meros mandatos a los Poderes Públicos hasta la concreción de ciertos ámbitos competenciales³⁸.

2.1. La Comunitat Valenciana

La reforma operada sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, incorporó a la norma de cabecera del ordenamiento autonómico valenciano una serie de referencias al fenómeno de la inmigración.

La primera de estas referencias se encuentra en el propio Preámbulo de la norma, cuando se afirma que en la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana, se contemplarán «...los derechos y la atención social de inmigrantes...». Esta referencia se reitera al final del artículo 10.3, con el añadido de «...con residencia en la Comunitat Valenciana.³⁹» La segunda de las referencias contenidas en el EACV a la inmigración es una afirmación del principio de lealtad institucional: en el marco de un artículo dedicado a las relaciones de la Comunitat Valenciana con el Estado y el resto de Comunidades Autónomas, en el párrafo quinto del artículo 59 se dispone que:

³⁶ Decreto 85/2005, de 15 de septiembre, por el que se establecen las bases para la creación de la Agencia para la Inmigración.

³⁷ Ley 4/2005, de 14 de diciembre, la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación. La Agencia fue suprimida por Decreto 94/2011, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se extingue el Organismo Autónomo Administrativo Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.

³⁸ La asunción de competencias por parte de la Generalitat de Cataluña en su Estatuto fue considerada como un hecho insólito por el Consejo Consultivo catalán. Vid. GARCÍA MENGUAL, F., "La constitucionalidad...", *op. cit.*, p. 294.

³⁹ CATALÀ I BAS, A H., "La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía", *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, p. 203.

«La Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración».

Se trata de un precepto coherente con lo previsto tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, según se ha expuesto anteriormente.

No figuran más referencias a la integración de los inmigrantes en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, ello no ha sido óbice para que en el período 2007-2011 la Generalitat Valenciana haya desarrollado una ingente labor normativa y de gestión destinada a incentivar cauces adecuados de integración de la población inmigrante en la Comunitat Valenciana. No hay que olvidar que una quinta parte de la población residente en esta región es de origen inmigrante, si bien en los últimos años se observa un moderado descenso.

La Comunitat Valenciana fue la primera Comunidad en dar el paso desde el *soft law* característico de las normas orientadas a la integración de los inmigrantes al derecho positivo. De hecho, y frente a lo que ocurre en otras Comunidades, el proceso es inverso. Primero se creó la normativa y los planes vinieron a continuación, con la finalidad de implementar la Ley.

En los años previos a 2007, y desde 2001, se fueron implementando en la estructura de la Generalitat Valenciana una serie de órganos y políticas destinadas a la gestión y estudio de la integración de las personas inmigrantes. En un primer momento las políticas de integración se enmarcaron en un ámbito eminentemente social y de coordinación, básicamente con los entes locales. Es en 2001, cuando se crea en el ámbito de la Administración autonómica el primer alto cargo específico, un Comisionado del Gobierno Valenciano para la Inmigración, encuadrado en la Conselleria de Bienestar Social y con rango inmediatamente inferior al Consejero.

Tras la creación de este órgano se crearon una serie de organismos de carácter transversal y participativo, principalmente a partir de 2002. Es el caso de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y del Foro Valenciano de la Inmigración.

Sin embargo, como se ha dicho, el salto cualitativo se produjo tras las elecciones autonómicas de 2007, cuando se elevó la gestión administrativa de la inmigración al mayor rango, con la creación de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía.

Desde esta Conselleria se impulsó, como norma fundamental en este campo, la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana, desarrollada por el Reglamento aprobado por Decreto

93/2009⁴⁰. Es esta la primera norma autonómica que dispone un modelo global de integración de los inmigrantes. Como señala CATALÀ I BAS, la Ley tiene como punto de partida el conocimiento y respeto mutuo dentro del marco constitucional y estatutario, así como la igualdad de derechos entre nacionales e inmigrantes en derechos y obligaciones. Entre las medidas que se incluyen en la Ley figuran las de acogida al recién llegado, el compromiso por la integración –con carácter voluntario–, la mediación intercultural o la creación de una red de Agencias de Integración en colaboración con la Administración Local.

Este marco normativo ha sido desarrollado en la Comunidad Valenciana por una serie de Pactos que, con posterioridad han facilitado la implicación de los principales agentes sociales en la implementación de las medidas auspiciadas por la Ley de Integración. Estos Planes, adoptados entre 2008 y 2010 son: el Plan Director de Inmigración y Convivencia (2008-2011), aprobado por el Gobierno Valenciano; el Plan Valenciano para la prevención de la discriminación interétnica, el racismo y la xenofobia (suscrito por la Generalitat, Instituciones y una serie de Asociaciones vinculadas a la lucha contra la xenofobia y el racismo...); el Pacto Local por la integración de las personas inmigrantes (suscrito entre la Generalitat y las Administraciones Locales –diputaciones, FVMP y Ayuntamientos de capitales de provincia); el Pacto Valenciano por la Inmigración (Generalitat, patronal y sindicatos), y el Pacto Agrario Valenciano por la Inmigración (sindicatos agrarios)⁴¹. Estos pactos suponen una serie de compromisos para los firmantes, especialmente los agentes sociales, en la línea de articular en sus respectivos ámbitos acciones concretas tendentes a generar un entorno favorable para la integración de las personas inmigrantes.

Tras las elecciones autonómicas de 2011, igual que en otras Comunidades Autónomas, ha desaparecido la Conselleria de Inmigración, quedando sus competencias, en este caso, adscritas a la Conselleria de Justicia y Bienestar Social a través de la Dirección General de Integración y Cooperación. En esta misma línea, tanto en 2011 como en 2012 se observa un progresivo, aunque leve descenso de la población inmigrante en la Comunitat Valenciana.

Por último, en el momento de escribir estas líneas se encuentra en tramitación en las Cortes Valencianas un proyecto de Ley de Carta de Derecho Sociales, que es la norma a la que se refiere el Estatuto de Autonomía en su artículo 10, anteriormente citado. El Título V de dicho proyecto se refiere a «*las personas inmigrantes*», y se estructura en dos artículos, el 46 y el 47. El primero de ellos se intitula «*principios rectores de la actuación de la Generalitat en materia de*

⁴⁰ Un extenso análisis de esta normativa puede consultarse en CATALÀ I BAS, A.H., "La integración de la inmigración en la Comunitat Valenciana", en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M. (dirs.), *Estudios sobre la integración...*, op. cit., p. 184 y ss.

⁴¹ Sobre cada uno de estos Planes y Pactos, vid. el trabajo de CATALÀ I BAS, A.H., "La integración de la inmigración en la Comunitat Valenciana", en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M. (dirs.), *Estudios sobre la integración...*, op. cit., p. 193 y ss.

integración de las personas inmigrantes», mientras que el segundo aborda los derechos sociales de las personas inmigrantes.

Respecto a los principios rectores previstos en el artículo 46 del anteproyecto, se corresponden, en gran medida con los principios rectores estipulados en el artículo 3 de la Ley de Integración de los Inmigrantes. Coinciden los párrafos 1 y 3 del precepto se con los párrafos 1 y 2 del artículo 3 de la Ley, y el párrafo 4 de ambos textos guarda notables similitudes.

La redacción que se da en el Anteproyecto al artículo 46 es:

«1. El principio general es el de pleno respeto a la igual dignidad de todas las personas y la garantía de no discriminación por razón de la condición de persona inmigrante.

2. Se reconoce la equiparación de derechos sociales entre las personas que ostenten la condición jurídica de valencianos/as y las personas inmigrantes que residan en la Comunitat Valenciana, en los términos establecidos en la legislación estatal y autonómica aplicable

3. En aquellos ámbitos en los que la condición de persona inmigrante pueda comportar una situación objetiva de desigualdad se podrán aplicar medidas de acción positiva.

4. Se favorecerán políticas efectivas de participación social para conseguir la máxima interrelación y conocimiento mutuo.⁴²»

Por su parte, en el artículo 47 se dispone:

«1. Se garantiza a las personas inmigrantes el disfrute de los derechos sociales reconocidos en la presente Carta, de acuerdo con lo establecido por la normativa estatal sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, así como por la normativa autonómica en materia de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana.

2. La Generalitat adoptará las medidas oportunas al objeto de asegurar el cumplimiento de los derechos establecidos en el párrafo anterior.»

En consecuencia, la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana no plantea una alteración del estatuto jurídico de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana, salvo que se introduzcan modificaciones en su tramitación parlamentaria. De hecho, incluso en el reconocimiento de los derechos a las

⁴² El art. 3.4 de la Ley de Integración Social contiene, además, referencias a la participación cívica, económica y cultural.

personas inmigrantes se establece una limitación por remisión a la normativa general de ámbito estatal y sectorial autonómica.

2.2. Cataluña

Cataluña reformó su Estatuto de Autonomía, tras un complejo proceso, en 2006. Su aprobación definitiva se llevó a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, aunque el 28 de junio de 2010 el Tribunal Constitucional dictó su Sentencia 31/2010, a la que seguirían las SSTC 46/2010, 47/2010, 48/2010, 49/2010, 137/2010 y 138/2010 que declararon inconstitucionales algunas partes del Estatuto, interpretaron otras y confirmaron la constitucionalidad de la mayor parte de la norma.

En lo que toca a la integración de las personas inmigrantes, el Estatuto de Cataluña de 2006, contrariamente a lo que ocurría con el de 1979, es muy prolijo. Lo que es coherente con una comunidad como la catalana, con gran presencia de población inmigrante, hasta el punto de considerarse la competencia sobre inmigración como una de las emblemáticas en el nuevo Estatuto⁴³.

El nuevo Estatuto contempla la integración de las personas inmigrantes desde dos perspectivas: la primera es la de un derecho cuyos titulares son las personas que llegan a Cataluña procedentes de otras partes del mundo, es este el caso del artículo 42.6 y 7:

«6. Los poderes públicos deben emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos.

7. Los poderes públicos deben velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas, y deben fomentar las relaciones interculturales mediante el impulso y la creación de ámbitos de conocimiento recíproco, diálogo y mediación. También deben garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguarda de la realidad histórica de este pueblo. »

También en el artículo 4.2, intitulado *Derechos y principios rectores*, se aborda

⁴³ AGUADO I CUDOLÀ, V., "La decisió del Tribunal Constitucional respecte a les competències sobre immigració en l'Estatut de Catalunya de 2006", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial sobre la STC 31/2010, 2010 p. 362. GARCÍA MENGUAL, F., "Las políticas de integración en Cataluña: el reto de la integración en una cultura pública común", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 370.

la diversidad de la sociedad catalana, y se hace mediante un mandato a los Poderes Públicos que

«...deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos sean reales y efectivas; deben facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social, y deben reconocer el derecho de los pueblos a conservar y desarrollar su identidad.»

La otra perspectiva desde la que el Estatuto de Cataluña aborda la integración es, como no podía ser de otra forma, la competencial. A su vez, en dos supuestos distintos. El primero de ellos, en el artículo 84, al mencionar las competencias locales. En el artículo 84.2.m) se afirma que los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias, en los términos que determinen las leyes, sobre

«La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes.»

El segundo de los supuestos donde encontramos un enfoque competencial es el artículo 138. Su texto es:

«1. Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración:

a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación.

b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.

c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social.

d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas.

e) La promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros,

incluye:

a) *La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena.*

b) *La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción.*

3. *Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V.»*

Este precepto, en su integridad, fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional quien avaló su constitucionalidad, aunque mediante un razonamiento interpretativo que, no obstante, según los expertos consultados por la Generalitat de Cataluña «coincide plenamente con la interpretación o comprensión del contenido de la materia defendido por las instituciones catalanas»⁴⁴, aunque no ha estado exento de críticas por considerar que el Alto Tribunal ha acogido una orientación marcadamente restrictiva de la competencia⁴⁵.

En síntesis, el Tribunal Constitucional reitera la exclusividad, e incluso afirma la preferencia, de la competencia sobre inmigración a favor del Estado ex artículo 149.1.2 CE. En consecuencia, y a partir de un análisis material, no formal, vincula las competencias sobre inmigración recogidas en el artículo 138 EAC a las más genéricas de asistencia social, es decir, lejos de afirmar la existencia en el ámbito autonómico de un título específico de «inmigración», en la Sentencia se admite la competencia autonómica limitada y condicionada a la existencia de competencias autonómicas conexas o sectoriales⁴⁶.

De los tres grandes bloques en los que se estructura la competencia estatutaria en materia de inmigración, a saber, primera acogida, autorizaciones de trabajo y participación en las decisiones del Estado en este ámbito –preceptiva en la determinación del contingente–, la más compleja es competencia ejecutiva sobre las autorizaciones de trabajo⁴⁷. El Tribunal Constitucional no ve grandes obstáculos a la constitucionalidad de este inciso, toda vez que, al tratarse de una competencia ejecutiva no altera las atribuciones del Estado ni siquiera, parece desprenderse de su razonamiento, las competencias que la Generalitat de Cataluña tenía en el

⁴⁴ APARICIO WILHELMI, M., "La decisió sobre les competències relacionades amb la immigració", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial sobre la STC 31/2010, 2010, p. 349.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ MOYA MALAPEIRA, D., "Competència en matèria d'immigració", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial sobre la STC 31/2010, 2010, p. 360.

⁴⁷ APARICIO WILHELMI, M., "La decisió sobre les competències...", *op. cit.*, p. 352.

Estatuto de 1979.

Al margen de las previsiones estatutarias, y con carácter previo a las mismas, en Cataluña se ha desarrollado un amplio *soft law* en materia de inmigración. El punto de referencia es, sin duda, el Pacto Nacional para la Inmigración de 19 de diciembre de 2008, suscrito tanto por las Instituciones como por un gran número de agentes sociales.

Este Pacto gira en torno a tres grandes bloques –gestión de flujos y acceso al mercado laboral, adaptación de los servicios públicos a la diversidad, e integración en una cultura pública común– constituye el punto de llegada de una serie de planes que se remontan al Plan Interdepartamental de Inmigración (1993-2000). Entre este Plan y el Pacto de 2008, se han sucedido varios planes, diversas modificaciones orgánicas de la Administración de la Generalitat de Cataluña y algunas normas de rango infralegal, como es el caso del Decreto 188/2001, de 16 de junio, de los extranjeros y su integración social en Cataluña⁴⁸.

Con el marco establecido por el Estatuto de Autonomía, y las directrices del Pacto Nacional por la Inmigración, el Parlamento catalán aprobó la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de Acogida de las Personas Inmigradas y Retornadas a Cataluña.

Esta Ley desarrolla el artículo 138 EAC, y lo hace con las pautas previstas por el Pacto, esto es, creando un servicio universal de acogida cuya principal finalidad es la integración de las personas recién llegadas en la sociedad catalana, y ello desde una perspectiva doble: laboral y cultural⁴⁹. La Ley Como señala Oriol Amorós March, «en el fondo, la aplicación de esta Ley puede equipararse a una gran actuación de formación de adultos, fomentando el acceso al mundo laboral y el desenvolvimiento de la vida extralaboral». Objetivo este plenamente coherente con las funciones que, en materia de acogida de inmigrantes atribuye el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas en su STC 31/2010: «... favorecer la integración inicial de los inmigrantes en el uso y acceso a servicios esenciales, como el sanitario, en prevención, además, de posibles situaciones de conflicto...» –FJ 75.b)–

En la Ley se define la acogida como «la primera etapa del proceso de integración de la persona a la sociedad en que se establece con vocación de permanecer en ella de forma estable» –art. 2.a)–. Este, la llamada *acogida especializada*, son los principales objetos de la Ley. El Servicio de Acogida que desarrolla esta norma no es, sin embargo, un servicio administrativo al uso. Más bien lo que hizo el legislador catalán fue establecer unas pautas o protocolos comunes a

⁴⁸ GARCÍA MENGUAL, F., “Las políticas de integración en Cataluña: el reto de la integración en una cultura pública común”, en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 355.

⁴⁹ AMORÓS MARCH, O., “Vivir juntos y juntas. El modelo catalán de gestión de la inmigración”, en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M. (dirs.), *Estudios sobre la integración...*, op. cit., p. 251 y ss.

aplicar por las distintas Administraciones que atienden a las personas inmigradas, retornadas, asiladas... a su llegada a Cataluña. De esta manera, en el proceso se implican tanto a la propia Administración Autonómica –revistida con una notable capacidad de determinación de los contenidos y de los protocolos de acción–, como a las Entidades Locales. En todo caso, la Administración Autonómica asume el rol de prestatario subsidiario de las acciones de acogida.

Estos servicios de acogida, que en la propia Ley de desglosan por áreas (educativa, laboral, lingüística...) deberán prestarse siguiendo los principios de responsabilidad de las Administraciones y de todos los sectores sociales; de transversalidad; de coordinación entre Administraciones y entidades privadas; de subsidiariedad de las Administraciones superiores respecto de las locales; de territorialidad y diferenciación, en función de las particularidades de cada ente local; de eficiencia; de flexibilidad organizativa; de certificación y especialización por parte de quienes presten los servicios; de participación cívica, en la que se cuente en particular con inmigrantes; se deberá contar con una adecuada dotación presupuestaria; los servicios de acogida serán objeto de evaluación de su calidad y funcionamiento; y en la prestación de estos servicios se protegerán los datos de carácter personal y se evitarán los actos discriminatorios (art. 5 de la Ley 10/2010). La previsión de la Ley es que la implantación plena de este sistema de acogida se realizase en 6 años, esto es, a mediados de 2016.

Además de la definición de los elementos que componen los servicios de primera acogida y acogida especializada, y de la atribución de las competencias para su prestación, la Ley creó la Agencia de Migraciones de Cataluña. Esta Agencia, entidad de derecho público pero sometida al derecho privado tiene como funciones:

«a) Ejecutar y gestionar las políticas migratorias, según las directrices establecidas por el órgano activo competente en materia de inmigración.

b) Cooperar con los entes locales en la prestación del servicio de primera acogida y los programas de acogida especializada.

c) Impulsar la formalización de contratos-programa con los entes locales que gestionan competencias fijadas por la presente ley para garantizar la corresponsabilidad y estabilidad de los servicios y de sus profesionales.

d) Prestar, con la colaboración de los correspondientes departamentos, el servicio de primera acogida en el exterior y en los municipios que no lo prestan, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 21.5.

e) Evaluar los servicios de primera acogida.

f) Proporcionar a los agentes sociales, empresas y entidades privadas sin

ánimo de lucro el apoyo técnico y económico necesario para el desarrollo de las actuaciones que la presente ley les encomienda.

g) Llevar a cabo el seguimiento técnico de la financiación que comportan las convocatorias de subvenciones y la formalización de contratos-programa.

h) Cumplir las que le sean asignadas por disposición legal o reglamentaria.» (art. 31 de la Ley 10/2010).

Su puesta en marcha, sin embargo estaba condicionada a la aprobación por el Gobierno de los Estatutos de dicha Agencia. Esta aprobación debía llevarse a cabo en los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley (disposición transitoria). No obstante, no actualmente aún no se ha constituido ya que el artículo 113 de la Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa ha ampliado este plazo a tres años, esto es, hasta el 15 de junio de 2013.

Esta Ley ha sufrido otro contratiempo relevante: varios apartados del artículo 9 han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Defensor del Pueblo. En este precepto se establecen las pautas de la acogida en materia lingüística a los inmigrantes. Y, en coherencia con el Pacto Nacional por la Inmigración⁵⁰, en concreto se establece una notable preferencia por la lengua catalana, de manera que la única referencia a la lengua castellana se encuentra en el apartado 5 del precepto, también recurrido:

«El servicio de primera acogida, terminada la formación en lengua catalana, debe ofrecer la formación para adquirir las competencias básicas en lengua castellana a las personas que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y que lo soliciten o lo requieran.»

Esta Ley, es uno de los frutos del Pacto Nacional por la Inmigración (PNI). Sin embargo, las condiciones económicas y sociales sufrieron importantes cambios desde la firma del Pacto en 2008. Como consecuencia, en marzo de 2012, los agentes sociales e institucionales firmantes del Pacto, a través de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo suscribieron un documento de consenso⁵¹ en el que ratifican la validez del PNI, y apuestan por la implementación de medidas contempladas en él, incluido el desarrollo de la Ley de Acogida o la redacción de un Plan de Ciudadanía e Integración 2013-2016, amén de la reclamación al Estado de funciones y competencias en materia de inmigración y asilo.

⁵⁰ GARCÍA MENGUAL, F., "Las políticas de integración en Cataluña: el reto de la integración en una cultura pública común", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 376.

⁵¹ http://www20.gencat.cat/docs/bsf/03Ambits%20tematics/05Immigracio/03Politiquesplansactua/cio/02pactenacionalimmigracio/document_consens_2012/document_consens.pdf (acceso de 22 de abril de 2012).

2.3. Baleares

La situación de la inmigración en las Islas Baleares es sustancialmente distinta a la de otras Comunidades Autónomas, tanto por el volumen de población extranjera como por el perfil de las personas inmigrantes⁵². Tradicionalmente ha sido el destino de una gran cantidad de población centroeuropea de notable poder adquisitivo que fijaba su residencia estacional o permanente en estas Islas, sin embargo, en los últimos años del siglo XX y en los primeros del XXI ha sido elegida como destino de inmigrantes de países menos desarrollados en busca de mejores oportunidades.

El Estatuto de Autonomía de las Islas, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, se refiere a la inmigración en tres puntos concretos, y de manera bastante más somera que los Estatutos catalán y andaluz, y quizás más en consonancia con el Estatuto valenciano.

La primera de las referencias se encuadra en un extenso artículo, el 16, dedicado a los derechos sociales. Es este un artículo muy similar en su contenido al artículo 10 del Estatuto valenciano, ya que en ambos se mandata al legislador para elaborar una Carta de Derechos Sociales. En el precepto balear, en su apartado 3, se dispone:

« En todo caso, la actuación de las Administraciones públicas de las Illes Balears deberá centrarse primordialmente en los siguientes ámbitos: ...los derechos y la atención social de los inmigrantes con residencia permanente en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.»

Este inciso se enmarca en el Título II del Estatuto, y como señala Soler Sánchez, ello implica que se equipara en cuanto a los derechos a los ciudadanos de las Islas Baleares y a los inmigrantes con residencia permanente en la Comunidad. Nótese en este sentido que el Estatuto balear incorpora el requisito de *permanencia* a la residencia como condición de atribución de derechos sociales a los inmigrantes, mientras que el artículo 10 del Estatuto de la Comunitat Valenciana no lo hace.

El Gobierno balear envió al Parlamento un proyecto de Ley de Carta de Derechos Sociales a finales de la VII Legislatura, en marzo de 2011, sin tiempo material para poderlo tramitar. El único paso que se cumplió en su *iter* legislativo fue el de admisión a trámite de la iniciativa, decayendo por finalización de legislatura el 1 de abril. La relevancia de este proyecto de Ley es que contenía una regulación, la primera de rango normativo en Baleares, del proceso de acogida.

En concreto, cinco artículos, enmarcados en el Capítulo IV, rubricado «Los

⁵² SOLER SÁNCHEZ, M., "De la recepción de ciudadanía europea a la integración de inmigrantes de terceros Estados en las Islas Baleares", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 415.

*derechos de las personas con residencia en las Islas Baleares*⁵³», del Título II «de los derechos sociales básicos».

El artículo 40 contenía una regulación del proceso de acogida, que desarrollado por las Administraciones Públicas debía garantizarse con programas de información, orientación y acompañamiento, con el objetivo de conseguir su plena integración social. Este proceso debía ser asumido, en la medida de sus posibilidades y principalmente por la Administración Local. El proyecto de Ley también prevé la elaboración, coincidiendo con cada Legislatura, de un plan de atención a las personas inmigradas, que recoja las medidas que afecten a los diferentes ámbitos del bienestar social (art. 41). Asimismo, al efecto de dar una respuesta homogénea por parte de todas las Administraciones implicadas, se prevé, en el artículo 42, la existencia de acuerdos interadministrativos, en todo caso, las políticas públicas que se implementen deberían establecer programas de formación y educación que fomenten la convivencia, el intercambio cultural y la garantía de los derechos democráticos, de las políticas de igualdad y del respeto a la diversidad cultural.

Respecto a la integración lingüística, el proyecto de Ley en su artículo 43 establecía el mandato a las Administraciones públicas de «fomentar el uso de la lengua catalana entre las personas inmigradas estableciendo programas específicos destinados a la acogida lingüística».

El último de los artículos dedicados a la integración de los inmigrantes se refería al establecimiento de una red de mediadores interculturales.

Como se ve, este proyecto no incluía realmente un catálogo específico de derechos sociales, sino que más bien aspiraba a dotar de cobertura legal al proceso de acogida y a las políticas de integración social de los inmigrantes. Como se ha dicho, no llegó a buen puerto en sede parlamentaria.

Las otras dos referencias del Estatuto de Baleares lo son en el ámbito estrictamente competencial. En el artículo 30, relativo a las competencias exclusivas de la Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1 CE, se establece en su apartado 50: «Integración social y económica del inmigrante». Esta competencia se completa con la prevista en el apartado 18 del artículo 32 (competencias de desarrollo legislativo y ejecución), cuya dicción es «la inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado».

Estos dos títulos no son incoherentes ni contradictorios, ya que mientras el primero se enmarca en las tradicionales competencias de bienestar social (vivienda, sanidad...), el segundo incide en materia reglamentaria y ejecutiva en los términos en los que el Estado, en ejercicio de la competencia ex artículo 149.1.2ª CE,

⁵³ Nótese en este punto la ausencia del carácter permanente de la residencia.

reclame la participación de las Comunidades Autónomas.

Al margen de estas consideraciones legislativas, la Comunidad de las Islas Baleares, al igual que otras Comunidades ha desarrollado una estructura administrativa para atender al fenómeno de la inmigración, con la creación del Foro de la Inmigración de les Illes Balears (1999), la Comisión Interdepartamental para la Inmigración (2005) y el Observatorio de las Migraciones y la Cooperación al Desarrollo de les Illes Balears (2012), amén de diferentes instancias en la propia Administración del Gobierno balear, donde llegó a existir en 2005 una Consejería de Inmigración y Cooperación. En la actualidad, y desde 2011, las competencias en inmigración, se enmarcan en la Conselleria de Presidencia, a través de la Dirección General de Inmigración y Cooperación.

Como en otros ámbitos, también en Baleares se han diseñado Planes de actuación con la finalidad de analizar la situación y diseñar políticas y acciones de carácter transversal destinadas a definir y favorecer el proceso de integración de las personas inmigrantes. El primero de estos planes, titulado «de Atención a las Personas Inmigradas» se aprobó a finales de los 90, y fue sustituido, en 2005 por el II Plan Integral de Atención a las Personas Inmigradas, este segundo plan, sin embargo, no se plantea con un horizonte temporal, si bien en la Legislatura 2005-2011 fue objeto de desarrollo mediante varios documentos estratégicos y pactos⁵⁴.

2.4. Andalucía

Andalucía reformó su Estatuto de Autonomía, originariamente de 1981, por medio de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía.

El legislador estatutario aprovechó la oportunidad de la reforma para introducir, como en otros casos, las referencias al fenómeno migratorio que, como señala SOLER SÁNCHEZ⁵⁵, en el caso de Andalucía es especialmente interesante por cuanto ha pasado de ser una región originaria de emigración a ser receptora de inmigrantes.

Así, en el Estatuto de autonomía de Andalucía, al margen de una referencia en el Preámbulo, se incluyen una serie de preceptos que expresamente se refieren la integración de las personas inmigrantes, tanto desde la perspectiva de los principios y objetivos de los Poderes Públicos como desde la perspectiva estrictamente competencial, es decir, como mandato a las Administraciones y como instrumentos

⁵⁴ SOLER SÁNCHEZ, M., "De la recepción de ciudadanía europea a la integración de inmigrantes de terceros Estados en las Islas Baleares", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 426 y ss.

⁵⁵ SOLER SÁNCHEZ, M., "El modelo andaluz de integración de las personas inmigrantes: un ejemplo de transversalidad y coordinación", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 391.

para cumplirlo.

En el artículo 10.3, referido a los objetivos básicos con los que la Comunidad ejercerá sus poderes en defensa del interés general, la dicción del apartado 17 es: « *La integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía.* »

En sede de principios rectores, se dispone en el artículo 37.1.9º que los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Estatuto y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de una serie de principios rectores entre los que figura « *integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes.* »

Por último, ya en su configuración competencial, el artículo 62 recoge la caracterización de la competencia autonómica sobre inmigración:

«1. *Corresponden a la Comunidad Autónoma:*

a) *Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias.*

b) *La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.*

2. *La Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX.*»

Nótese en este punto el evidente paralelismo entre la redacción del Estatuto andaluz de 2007 y la del catalán de 2006. De hecho, los apartados 1.b) y 2 prácticamente coinciden en su redacción en ambos textos. No así, en el apartado 1.a) del Estatuto andaluz, mucho más escueto que el apartado 1 del artículo 138 del Estatuto catalán, si bien difícilmente podría pensarse que Andalucía ostenta, en virtud de este precepto, menos competencias que Cataluña en relación con la integración de los inmigrantes. Máxime, tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán.

El Parlamento de Andalucía no ha desplegado legislativamente estas

competencias, si bien, en el caso de Andalucía, como describe Soler Sánchez⁵⁶, al amparo de competencias ya asumidas en el Estatuto de Autonomía de 1981 (educación, sanidad, vivienda...) varias leyes sectoriales incorporaron medidas tendentes a la integración de las personas inmigrantes en sus respectivos ámbitos.

Así, la principal respuesta al fenómeno de la inmigración en Andalucía se ha articulado a través de mecanismos de *soft law*: los Pactos Integrales para la inmigración.

El primero de estos pactos se aprobó en 2002 y pretendía ser una respuesta sistemática y organizada de las políticas de respuesta a las necesidades planteadas por el fenómeno migratorio⁵⁷. El II Plan se aprobó en 2006, mediante el Decreto 92/2006, de 9 de mayo, y tenía una vigencia prevista hasta 2009. Este Plan tuvo como objetivos favorecer la integración social, laboral y personal de los inmigrantes, como sujetos de derechos y deberes en el seno de la sociedad andaluza, así como asegurar el acceso de las personas inmigrantes, en condiciones de igualdad, a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, como la sanidad, la educación, el empleo, la vivienda, los servicios sociales o la atención jurídica. Este Plan abordaba la inmigración no como un elemento coyuntural de la sociedad sino como algo estructural.

Este Plan debió ser sustituido por el III Plan Integral, con vigencia para el período 2010-2013, sin embargo el citado Plan se aplicará en el período 2011-2014. Estos planes pretenden articular una serie de medidas de carácter transversal que se proyectan en todas las actuaciones de la Junta de Andalucía y, por supuesto, de otras instituciones (Administración Local) y agentes sociales (sindicatos...), todo ello coordinado desde la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, adscrita a la Consejería de Empleo, de lo que se deduce el enfoque eminentemente laboral que da la Junta de Andalucía al proceso de integración de los inmigrantes.

La efectividad de estos Planes no ha sido necesariamente la prevista, como señala PÉREZ SOLA⁵⁸, han actuado en situaciones que se han visto alteradas en los respectivos períodos de vigencia, por lo que se ha requerido un ajuste de las medidas previstas. Quizás esta situación de constante cambio de las condiciones en las que debe aplicarse el Plan es lo que condiciona la puesta en marcha del III Plan, cuyo borrador ya existía a finales de 2009 y que, en abril de 2012, aún no

⁵⁶ SOLER SÁNCHEZ, M., "El modelo andaluz de integración de las personas inmigrantes: un ejemplo de transversalidad y coordinación", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 400 y ss.

⁵⁷ SOLER SÁNCHEZ, M., "El modelo andaluz de integración de las personas inmigrantes: un ejemplo de transversalidad y coordinación", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población...*, op. cit., p. 409.

⁵⁸ PÉREZ SOLA, N., "Respuestas y déficits en las políticas de acogida e integración a la inmigración en Andalucía: crónica de una década", en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M. (dirs.), *Estudios sobre la integración...*, op. cit., p. 284.

ha sido aprobado.

2.5. Aragón

La presencia de inmigración en Aragón es bastante más reducida que en otras Comunidades Autónomas. Según datos del avance del Padrón a 1 de enero de 2011, en la región se encontraban empadronadas 170.421 personas de origen extranjero, de las que 88.262 tenían nacionalidad de algún estado de la Unión Europea⁵⁹. La cifra de extranjeros empadronados supone pues, 12.65% de la población empadronada.

Se trata de un porcentaje notablemente menor que el que se da en otras Comunidades Autónomas que ya se han analizado.

Quizás por ello el enfoque dado por los Poderes Públicos al proceso de integración ha tenido una menor intensidad jurídica que en otros casos. De entrada, las primeras normas legales en el ámbito aragonés relativas a la integración de las personas inmigrantes hay que situarlas en 2001, en concreto en el Decreto 113/2001 de 22 de mayo del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Inmigración y el Foro de la Inmigración en Aragón, órganos de coordinación administrativa y participación, respectivamente.

No obstante, es posible encontrar una preocupación del legislador por la integración de los inmigrantes en normas de carácter sectorial tales como la Ley de Juventud (art. 8) o la más antigua Ley 4/1996, de 22 de mayo, relativa al Instituto Aragonés de Servicios Sociales ya incluyó como una de las áreas de actuación de este Instituto a los inmigrantes y refugiados –art. 5.d)–.

Al margen de este tipo de referencias de carácter puntual, el Gobierno de Aragón, siguiendo la estela de otros ejecutivos autonómicos y del Gobierno Central, elaboró en la década de 2000 dos planes consecutivos con la finalidad de analizar la situación del proceso de integración de los inmigrantes y proponer una serie de ejes y medidas a través de las cuales incentivar dicho proceso. El primero de los Planes, titulado «Plan Integral para la Inmigración 2004-2007» comprendía 201 medidas en diversos ámbitos de la integración social de las personas extranjeras.

Tras la evaluación de su rendimiento se elaboró el II Plan, con una duración prevista para el cuatrienio 2008-2011. En esta ocasión, el título del documento era «Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón». La idea matriz del plan era superar el enfoque sectorial del primero y plantear una orientación transversal de las medidas.

⁵⁹ http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesEstadistica/Documentos/docs/Areas/Demogra/OtraInformacionDemografica/ExtrArag/2010-2011/01_DatosAvance.xls (acceso 22 de abril de 2012).

Las líneas estratégicas del nuevo Plan eran la acogida, la inclusión y la convivencia. Por acogida había que entender una serie de mecanismos, dispositivos y estructuras orientadas a facilitar la integración para los recién llegados. La inclusión se enfocaba como un *proceso bidireccional y dinámico de adaptación recíproca entre la población autóctna y la migrada*, con especial referencia en los ámbitos de empleo, educación, sanidad, derechos civiles, formación y protección social. Por último, la convivencia *engloba, potencia y atiende los aspectos relacionados con el conocimiento y comprensión mutuas, la interrelación, la resolución de conflictos, el aprendizaje mutuo, el sentimiento de identidad y pertenencia a lo colectivo, a lo común, la colaboración y transformación de la realidad, el abordaje conjunto de problemas comunes, el compartir los espacios, los servicios, los avances y las dificultades*.

La memoria económica del Plan contemplaba la inversión de cerca de 75 millones de euros en todo su período de vigencia, para llevar a cabo las 178 contempladas.

El Plan presta una atención destacada al fortalecimiento de mecanismos de coordinación interadministrativa, ya que en Aragón, junto a la Administración autonómica y los Entes Locales, existe una Administración Comarcal a la que la Comunidad Autónoma ha cedido parte de sus competencias, entre ellas, *la integración social de inmigrantes*⁶⁰.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su reforma de 2007⁶¹, como el resto de los reformados después de 2006, incorporó una serie de referencias a las personas inmigrantes que, más allá del citado II Plan Integral para la Convivencia Intercultural, no han tenido un desarrollo legislativo específico, aunque hay que reseñar que no estaba prevista entre las medidas del Plan la elaboración de una Ley concreta relativa a la integración en la línea de lo actuado por los Parlamentos valenciano y catalán.

Las referencias estatutarias a las personas inmigrantes se encuentran, en primer lugar, en el artículo 4.3, que aborda la condición política aragonesa y, en su apartado cuarto se establece:

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

Se trata de un precepto innovador en el derecho autonómico comparado,

⁶⁰ Vid. Decreto 4 /2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarcas.

⁶¹ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

tanto por su ubicación sistemática como por constituir un mandato específico a los poderes públicos para que faciliten la participación política de personas que no gozan de la condición política de aragonés, si bien con los límites marcados por los artículos 13, 23 y 149.1º.2º de la Carta Magna.

Por lo demás, no existe en el Estatuto Aragonés, como ocurría en otros casos, un enfoque específico del proceso de integración como derecho de las personas inmigrantes. La integración se aborda principalmente desde la óptica competencial. En esta sede la referencia principal la encontramos en el apartado 6º del artículo 75, donde se recoge una relación de *competencias compartidas* en las que la Comunidad Autónoma asume el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica en

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

Nuevamente, los tres elementos ya configurados en otros Estatutos: integración desde una perspectiva social, participación en la configuración de las políticas del Estado y participación en la determinación del cupo de trabajadores extranjeros. Sin embargo, la redacción de este precepto es mucho más difusa que lo es la del artículo 138 del Estatuto catalán por lo que, obviamente, deja mucho más margen de interpretación tanto en beneficio de las competencias autonómicas como, en su caso, en beneficio del Estado. Además, hay que reseñar que la competencia, en este caso, se considera *compartida* y no *exclusiva*.

El artículo 29, enmarcado en los principios rectores de las políticas públicas convierte la integración de los inmigrantes en un mandato específico para los poderes públicos de Aragón, no solo para la Comunidad Autónoma o para el Gobierno, insistiendo nuevamente en la participación en la vida pública, y con especial énfasis en la integración socioeconómica y educativa:

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

Por último, en relación con los derechos reconocidos en el Estatuto, en el artículo 11, que contiene las disposiciones generales de la carta de derechos del Estatuto, se dispone en su segundo apartado una cláusula de apertura del catálogo de derechos más allá de las personas que reúnen la condición de aragoneses, lo que obviamente se refiere a las personas inmigrantes:

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

2.6. Castilla y León

La Comunidad de Castilla y León, al igual que la práctica totalidad de Comunidades no costeras, con la salvedad de la Comunidad de Madrid, se caracteriza por un volumen de inmigrantes por debajo de la media nacional. En 2003, solo el 2,40% de los residentes en la región tenían origen extranjero⁶², y en 2010 el porcentaje ascendía al 6,75%⁶³. El movimiento migratorio tiene, pese a su moderada importancia numérica, una notable relevancia ya que hay que enmarcarlo en una población autóctona con un alto grado de envejecimiento y un extenso territorio afectado por un grave proceso de despoblación rural⁶⁴.

Pese a lo expuesto, o quizás por ello, en la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad que se realizó por medio de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, se siguió la pauta marcada por otras Comunidades y se incorporaron competencias específicas en materia de integración de los inmigrantes.

En el momento de reformar el Estatuto de Autonomía, la Junta de Comunidades de Castilla y León ya había puesto en marcha toda una serie de medidas en las áreas más significativas del proceso de integración, las cuales habían sido definidas en el I Plan Integral de Inmigración 2005-2009. Este Plan había sido consensuado por agentes sociales y económicos (sindicatos y patronal) y la Administración autonómica. De entrada proponía la realización de actuaciones con los objetivos de

- integración laboral,
- integración social,
- conocimiento de la realidad migratoria, y
- fomento de los valores positivos de la inmigración.

El presupuesto de este primer Plan, fijado en más de 200 millones de euros

⁶² GARCÍA ZARZA, E., "La inmigración marroquí en Castilla y León. Reciente y con escasa importancia", en *Atlas de la inmigración marroquí en España 2004*, p. 297. (http://www.uam.es/otroscentros/TEIM/Observainmigra/Atlas%202004/07%20Regiones%20Destino/EGarcia_Castilla%20y%20Leon.pdf - acceso el 22 de abril de 2012-)

⁶³ Fuente: Junta de Castilla y León.

⁶⁴ COLSA BUENO, F., "Actuaciones de la Junta de Castilla y León en materia de inmigración", en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M. (dirs.), *Estudios sobre la integración...*, op. cit., p. 221.

que, no obstante debieron incrementarse debido al incremento imprevisto de inmigración que se produjo durante su vigencia⁶⁵.

Este Plan parte, como en el resto de Comunidades, de la idea de una actuación pública de carácter transversal que incida tanto en los inmigrantes como en quienes integran la sociedad de acogida, es decir, la bidireccionalidad del proceso de integración que, en todo caso, se realiza desde una óptica intercultural.

Los principios de la política de integración castellanoleonesa son la igualdad de trato –entre inmigrantes y población autóctona, en el marco previsto por las leyes–, diálogo y participación social, y concepción integral de las diferentes áreas de actuación para el uso eficiente de los recursos.

El Plan de Integración 2005-2009 fue sustituido, al finalizar su vigencia, por el II Plan, con vigencia entre 2010 y 2013. El nuevo Plan contempla como sus principios rectores

- el diálogo y participación social;
- la interculturalidad y el carácter bidireccional de las relaciones;
- el sometimiento pleno a la Ley y al resto del ordenamiento jurídico;
- la transversalidad y cooperación interadministrativa;
- la normalización, es decir, el desarrollo del plan en el marco de la actividad ordinaria de las Instituciones públicas;
- el fomento de la participación;
- el apoyo al retorno de los inmigrantes que deseen volver a su país de origen;
- la evaluación; y
- la adaptación continua de los Poderes públicos.

El Primer Plan contenía un listado más restringido de principios rectores, que se limitaban a la igualdad de trato, diálogo y participación social y concepción integral, de ellos, el primero y el último no figuran como tales en el II Plan. Sin embargo, el grueso de lo que el I Plan calificaba como «principios operativos» pasan a ser «rectores» en el II Plan. Este último, a su vez, incorpora *ex novo*, los principios rectores de fomento de la participación, apoyo al retorno y adaptación

⁶⁵ COLSA BUENO, F., "Actuaciones de la Junta de Castilla y León en materia de inmigración", en ÁLVAREZ CONDE, E. y A SALAZAR DE LA GUERRA, A. M. (dirs.), *Estudios sobre la integración...*, op. cit., p. 224.

continua de los Poderes públicos.

El II Plan tiene un presupuesto estimado de cerca de 910 millones de euros para llevar a cabo las 155 medidas que contempla en las áreas de coordinación, empleo, fomento, familia, sanidad, educación y cultura⁶⁶.

Al margen de estos dos Planes, que establecen las pautas generales de las políticas públicas de integración de los inmigrantes, se han acordado instrumentos relativos a la integración en el ámbito laboral (el primero de ellos en 2003) y se ha puesto en marcha el Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías (2004).

Desde la perspectiva estrictamente jurídica, hay que volver al marco estatutario de Castilla y León, que fue objeto de una profunda reforma en 2007.

Los enfoques de la cuestión, contenidos en el Estatuto son tres, ya vistos por lo demás en otras normas estatutarias de este período: como derecho de los inmigrantes, como principio-mandato a los Poderes públicos y como título competencial.

El artículo 10.1 aborda la primera de las perspectivas, la del derecho. En una línea similar a la del artículo 11.2 del Estatuto aragonés, se dispone la ampliación *ex Estatuto* el alcance de los derechos de los extranjeros residentes con una cierta permanencia –vecindad administrativa– en la región, con los límites que establezca la legislación estatal y en los términos previstos en las leyes de desarrollo⁶⁷:

«En el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable, los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen.»

El párrafo segundo de este mismo artículo 10 establece el mandato a los Poderes públicos de la Comunidad de promover *«la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.»*

Este artículo 10 se enmarca en el Título I del Estatuto, rubricado «Derechos y principios rectores», y lleva como título «Derechos de los extranjeros».

En el artículo 16, dedicado a los principios rectores de las políticas públicas, se vuelve a incidir en el mandato a los Poderes Públicos para que en el ejercicio

⁶⁶ El Plan contempla una estimación presupuestaria de 817.732.886,60€ para las medidas previstas en el área de Sanidad, donde se Incluye la estimación de las Tarjetas Sanitarias en función de la previsión de población a lo largo de la vigencia del II Plan. Sin esta previsión la dotación presupuestaria queda en algo más 91 millones de euros, de los que más de la mitad se adscriben a las medidas educativas.

⁶⁷ Vid. STC 247/2007, FJ 15 c).

de sus competencias adopten las medidas necesarias para alcanzar, entre otros objetivos:

«23. La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana, fomentando el entendimiento mutuo y las relaciones interculturales.»

[...]

25. La promoción de la cultura de la paz, de la tolerancia, del respeto y del civismo democráticos, rechazando cualquier actitud que promueva la violencia, el odio, la discriminación o la intolerancia, o que, de cualquier otra forma, atente contra la igualdad y la dignidad de las personas.»

Por último, en sede competencial, han de citarse dos preceptos. El artículo 70.1.12^o, dedicado a las competencias exclusivas, atribuye a la Comunidad Autónoma el «régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes». Y añade que la «Junta de Castilla y León colaborará con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias.»

El segundo precepto de perfil competencial es el 76.2^o, relativo a las competencias de ejecución, donde se incluye como competencia de ejecución autonómica la «fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros.»

En el ejercicio de estos títulos competenciales, especialmente en relación con el primero de ellos, el régimen de acogida, la Junta ha promovido en dos ocasiones la elaboración de una Ley de Integración de los Inmigrantes en la Sociedad de Castilla y León. El primer intento tuvo lugar en 2010, y el segundo se encuentra en estos momentos en tramitación y en fase de anteproyecto⁶⁸. El anteproyecto en el que actualmente están trabajando las Instituciones castellanas y leonesas introduce un cambio sustancial respecto al anteproyecto de 2010: el Título I no se estructura en torno a derechos reconocidos a los inmigrantes, sino alrededor de mandatos a los Poderes Públicos que, en la medida en que se desarrollen aportarán derechos subjetivos a los inmigrantes; el cambio de rúbrica es, en este sentido, revelador: de «Desarrollo de los derechos y deberes de los inmigrantes» (2010) a «Actuaciones Públicas de Integración» (2012).

El Consejo Consultivo de Castilla y León, en relación al anteproyecto de 2010,

⁶⁸ El citado anteproyecto se presentó al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes el 29 de febrero de 2012.

concluyó en su dictamen de 14 de octubre de 2010 que *«gran parte del Título I es puramente declarativo y no añade nada a la regulación del régimen de integración de los inmigrantes plasmado en los planes de inmigración y en las normas sectoriales específicas, lo que crea confusión ante la existencia de una pluralidad de diferentes regímenes»*. No parece que esta advertencia haya sido especialmente tenida en cuenta por el Gobierno a la hora de redactar el nuevo texto, donde abundan expresiones como *promoverá, fomentará, facilitará, removerán....*

El anteproyecto, que asume como propios los principios rectores del II Plan de Integración (art. 4), es de aplicación exclusiva a los inmigrantes que sean *«extranjeros, con vecindad administrativa en Castilla y León, a los que no les sea de aplicación el régimen comunitario de la Unión Europea»* -art. 2.b)-, si bien estos últimos podrán someterse al régimen de esta Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables para su integración en la sociedad (art. 3.2). Por integración se entiende *«la plena incorporación de los inmigrantes en la vida pública de Castilla y León, así como su participación efectiva en el desarrollo cultural, laboral, institucional y político de la sociedad civil castellana y leonesa»* (art. 5.1).

Respecto a la coordinación interadministrativa, se pretende la implicación de las Administraciones Locales en el proceso integrador (art. 33), incluso con la elaboración de Planes específicos de integración de ámbito local (art. 22.2), así como la participación de agentes sociales (art. 23). En el anteproyecto también se contempla un mandato a la Junta para que disponga programas de subvenciones y ayudas para financiar actuaciones previstas en este ámbito.

2.7. Extremadura

El fenómeno de la inmigración en Extremadura reviste unas particularidades históricas concretas. De entrada, la más reseñable es que la región ha sido hasta hace relativamente pocos años zona de emigración⁶⁹. La transformación en tierra de acogida presenta, al menos tres variantes interesantes y que tienen su reflejo normativo y político, al margen de lo significativo del porcentaje de población inmigrante: 3% en 2008.

En primer lugar se ha identificado un contingente de inmigrantes que, siendo en origen extremeño, vuelven a la región.

Un segundo grupo son las personas extranjeras que se desplazan a Extremadura con una clara vocación de establecerse permanentemente.

⁶⁹ Se han dado momentos históricos en los que ha habido tantos extremeños fuera como dentro de la región (ZARALLO BARBOSA, T., "Inmigración en Extremadura", en PERALTA CARRASCO, M. (coord.), *I Jornadas sobre la Ley de Extranjería e Inmigración: Cáceres, 26 a 29 de marzo de 2001*. Cáceres: Universidad de Extremadura, 2003, p. 24).

Y por último hay un importante contingente de personas que se establecen temporalmente en Extremadura vinculadas, principalmente, a la estacionalidad de las labores agrarias⁷⁰.

El Estatuto de Autonomía de 1983 contempló exclusivamente el primer grupo de personas⁷¹. Entre los objetivos básicos que debían perseguir las Instituciones de la Comunidad Autónoma, dentro de su competencia, al ejercer sus poderes, en el apartado i) del artículo 6.2 del Estatuto se establecía:

«Asumir, como principal actuación, la defensa del derecho de los extremeños a vivir y a trabajar en su tierra y crear las condiciones que faciliten el regreso a la misma de sus emigrantes».

Este texto, incluido en la redacción de 1983 no fue alterado en la modificación estatutaria que afectó a este artículo operada por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo.

Sin embargo, ha desaparecido a raíz de la reforma estatutaria realizada por medio de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. El nuevo Estatuto sigue contemplando el regreso de los emigrantes extremeños, pero con un marcado matiz: ya no se contempla como derecho o como objetivo a perseguir, sino como principio rector de los Poderes Públicos extremeños:

«Artículo 7. Principios rectores de los poderes públicos extremeños.

Los poderes públicos regionales:

[...]

3. Impulsarán activamente la equidad territorial y la cohesión social en sus políticas internas y en sus relaciones con otras Comunidades Autónomas, con las instituciones generales del Estado y con las europeas. Asimismo, alentarán el crecimiento demográfico regional, apoyarán el retorno de los emigrantes y lucharán contra la despoblación de las zonas rurales.

[...]».

Al margen de esta previsión, el nuevo Estatuto de 2011 incluye, como el resto de los Estatutos redactados o reformados a partir de 2007, referencias competenciales

⁷⁰ Vid. Informe «La Inmigración en Extremadura», elaborado por el Consejo Económico y Social de Extremadura en 2003, p. 230 y ss.

⁷¹ BEATO ESPEJO, M., "Competencias de las Administraciones Públicas en emigración y extranjería: en especial, de la Comunidad Autónoma de Extremadura", en PERALTA CARRASCO, M. (coord.), *Jornadas sobre la Ley de Extranjería e Inmigración: Cáceres, 26 a 29 de marzo de 2001*. Cáceres: Universidad de Extremadura, 2003, p. 24

a la inmigración.

Una primera referencia en este sentido se encuentra, como principio rector en el apartado 17 del ya citado artículo 7:

«17. La integración de los inmigrantes que viven en Extremadura es un objetivo común de las políticas públicas regionales y que estará orientado por los principios del mutuo conocimiento, el respeto por las diferencias, la igualdad de derechos y deberes, en el marco de los principios y valores constitucionales.»

Nótese que en este punto se configura la integración con una clara perspectiva transversal y estatutariamente se define el modelo concreto de integración.

Desde la perspectiva competencial, se encuentran dos referencias distintas. En el artículo 9, se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en *«políticas de integración y participación social, cultural, económica y laboral de los inmigrantes, en colaboración con el Estado, y participación en las políticas de inmigración estatales»* (apartado 1.28).

En el artículo 11, dedicado a las competencias de ejecución (potestad reglamentaria, organizativa, adopción de planes, programas, medidas, decisiones y actos -art. 11.2-), se indica en su apartado 1.13, que corresponderá a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución en la *«fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros»*.

Nuevamente nos encontramos en los tres ámbitos competenciales que frecuentemente se invocan en los Estatutos posteriores a 2006, esto es, integración social, permiso de trabajo y determinación de las políticas estatales. En el caso extremeño, sin embargo, la redacción es bastante más ambigua que en casi todos los Estatutos precedentes. De hecho, el apartado 13 del artículo 11 no figuraba en la propuesta de reforma presentada en el Parlamento de Extremadura, aunque se introdujo en la tramitación autonómica.

Esta normativa estatutaria no ha tenido desarrollo legal o reglamentario hasta la fecha, hecho coherente con los tiempos en los que se aprobó.

Sin embargo, y como se ha hecho en otras Comunidades, se van a aportar algunos datos sobre las políticas de integración de los inmigrantes en Extremadura.

De entrada, la toma de conciencia de los Poderes Públicos extremeños de la necesidad de activar medidas concretas que favoreciesen la integración de las personas inmigrantes hay que situarla en la segunda mitad de los años 90 del siglo XX: en 1997 se creó el Foro de la Inmigración y el Comité extremeño contra el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia.

Las políticas que se desarrollaron desde estos años y a lo largo de la década de los 2000 hay que enmarcarlas en una perspectiva transversal cuya principal dimensión es la de garantizar a las personas afectadas el disfrute de los derechos constitucional y estatutariamente reconocidos (educación, igualdad, vida...). En consecuencia, se establecieron una serie de acuerdos y mecanismos destinados tanto a la atención a las personas inmigrantes como a reforzar una serie de servicios (sanitarios, sociales, educativos...) en zonas con mayor porcentaje de inmigración a los efectos de evitar mermas en la calidad de los servicios y garantizar la equidad⁷². Estas medidas se orientaron a las personas inmigrantes con residencia estable en Extremadura.

Pero también se activaron políticas y medidas para garantizar la dignidad de las condiciones de vida de las personas que se desplazan temporalmente a Extremadura por motivos laborales, lo que supuso la activación de ciertos protocolos en los campamentos de temporeros con la colaboración de ONG⁷³.

En el momento de escribir estas líneas, en Extremadura se han puesto en funcionamiento dos planes consecutivos de Integración Social de las Personas Inmigrantes en Extremadura: el correspondiente al bienio 2006-2007 y el correspondiente a 2008-2012. Se trata de textos ampliamente consensuados entre el Gobierno Extremeño y los principales agentes sociales implicados en el proceso de integración: Administración Local, Sindicatos, ONG...

Este último Plan se estructura en tres ejes transversales que, a su vez, permiten la propuesta de una serie de medidas en torno a 12 grandes áreas. Estos ejes son:

- orientación laboral del proceso de integración;
 - la investigación, para conocer la realidad de la población inmigrante en Extremadura;
 - la formación de toda la sociedad y en particular de los profesionales que trabajan de forma directa con las personas inmigradas;
 - la coordinación entre entidades sociales y Administraciones;
 - la mediación cultural; y
 - la atención especial a la perspectiva de género.
- Las áreas en las que se implementarán las medidas son: acogida, vivienda, servicios sociales, empleo, mujer, salud, educación, infancia y juventud, igualdad

⁷² ZARALLO BARBOSA, T., "Inmigración en Extremadura...", *op. cit.*, p. 26 y ss.

⁷³ ZARALLO BARBOSA, T., "Inmigración en Extremadura...", *op. cit.*, p. 28 y 29.

de trato (evitar el racismo...), sensibilización, participación y codesarrollo.

2.8 El proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha

Dos de las Comunidades Autónomas que iniciaron el proceso de reforma estatutaria después de 2004 no pudieron concluirlo exitosamente por diferentes motivos. Castilla-La Mancha y Canarias aprobaron en sus respectivos Parlamentos sendas propuestas de reforma, que fueron remitidas al Congreso de los Diputados y admitidas a trámite. Sin embargo, ambas fracasaron en las Cortes Generales.

La propuesta de Castilla-La Mancha contiene notables referencias al fenómeno migratorio, en parte procedentes del Estatuto de 1982. Estas son las propias de una Comunidad Autónoma sometida a una fuerte presión de emigración, tanto a otras regiones españolas como a otros países.

Así, el Estatuto vigente contempla que la Junta de Comunidades ejerza sus poderes con el objetivo básico, entre otros, de superar la situación socioeconómica que favorece la emigración y de crear las condiciones que posibiliten el retorno de los emigrados –art. 4.4.e)–. También se le atribuye la competencia exclusiva en promoción y ayuda a los emigrados, así como a otros colectivos, en relación con las competencias de asistencia social y servicios sociales –art. 31.1.20º–. Y por último, se contempla la facultad de la Comunidad Autónoma de instar al Gobierno de la Nación para que celebre convenios o tratados internacionales para la asistencia a los emigrantes castellanomanchegos, allí donde se encuentren –art. 40.3–.

Este es pues, el marco estatutario vigente, toda vez que fue retirada la propuesta de reforma del Estatuto en 2010.

La Propuesta que fue tramitada en el Congreso de los Diputados –se retiró tras el dictamen de la Comisión Constitucional⁷⁴– mantenía en líneas generales los mandatos al legislador en relación con la emigración e incorporaba, en la línea de los otros Estatutos, una serie de preceptos en lo tocante a la integración de las personas inmigrantes. Hay que reseñar, en todo caso, que la presencia de personas de origen extranjero en Castilla-La Mancha es notablemente inferior que en otras partes del país, y que presenta una implantación territorial muy distinta en función de la provincia de que se trate⁷⁵.

El patrón seguido por las Cortes de Castilla-La Mancha se separa en cierto modo del de otros Estatutos, ya que la integración de los inmigrantes no se

⁷⁴ Dictamen de la Comisión Constitucional sobre la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOCG, núm. 18-13, Serie B, de 30/04/2010).

⁷⁵ GARCÍA, C. y CASADO, F., “Inmigración reciente y crecimiento de la población en Albacete (Castilla-La Mancha)”, en *ENSAYOS, Revista de la Facultad de Educación de Albacete*, núm. 25, 2010. (<http://www.uclm.es/ab/educacion/ensayos> – Consultada en fecha 22 de abril de 2012–).

configura específicamente como un principio rector de las políticas públicas y a lo sumo puede derivarse de otros mucho más genéricos como los de inclusividad, participación, igualdad o dignidad humana consagrados en el artículo 9.

En cuanto a los derechos, el nuevo Estatuto proponía una equiparación de los derechos entre los ciudadanos castellanomanchegos y los extranjeros, tanto comunicarios como no comunitarios, con las limitaciones que estableciesen la Constitución, el Estatuto y el ordenamiento jurídico (art. 3.3). Y reforzaba este eventual reconocimiento en el párrafo segundo del artículo 7 (libertades y derechos fundamentales), al afirmar que *«corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en el ámbito de su territorio, garantizar y tutelar su pleno ejercicio [el de las libertades, derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales]. Asimismo, garantizarán a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros no comunitarios residentes en Castilla-La Mancha el ejercicio de los derechos fundamentales que tengan reconocidos en el marco de la legislación del Estado.»*

El artículo 137 de la propuesta de reforma abordaba la materia de inmigración, y de manera inédita en el derecho autonómico comparado, también la de emigración:

«1. La Junta de Comunidades tiene atribuidas en materia de inmigración las funciones de primera acogida y las políticas de integración y de participación social, económica y cultural de los inmigrantes.

2. La Junta de Comunidades, en coordinación con el Estado, tiene atribuida de acuerdo con la legislación estatal la tramitación, resolución y revisión en vía administrativa de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Castilla-La Mancha, así como el ejercicio de la función inspectora y sancionadora.

3. La Junta de Comunidades participará en las decisiones del Estado sobre inmigración que tengan interés para Castilla-La Mancha, en particular las que afecten a poblaciones limítrofes con otras Comunidades Autónomas y, preceptivamente, en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros.

4. La Junta de Comunidades tiene atribuida de forma exclusiva la promoción y la integración de los castellanomanchegos que retornen a Castilla-La Mancha y la ayuda a los mismos impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso».

En este supuesto, la redacción es sustancialmente similar a la de otros Estatutos como catalán o el andaluz, si bien hay que destacar el apartado cuarto, específico de la propuesta castellanomanchega y que se desprende de la concreta situación demográfica de la región. En lo que respecta al apartado segundo llama la

atención su inclusión, como en el Estatuto catalán, en la categoría de competencias exclusivas y no en las competencias de ejecución que es lo que, tal y como ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010 y, por lo demás, se desprende de la dicción del artículo, es.

Este precepto atribuye a la Comunidad una serie de competencias a la Junta de Comunidades. Pero el artículo 87 de la propuesta estatutaria permitía que las leyes de las Cortes castellanomanchegas pudiesen contenter transferencias competenciales a los municipios precisamente, entre otros ámbitos, en materia de inmigración.

Por último, y retomando la particularidad del Estatuto castellanomanchego actual, la propuesta finalmente decaída contenía dos preceptos que habilitaban a la Junta de Comunidades para activar mecanismos de cooperación internacional orientados a los emigrantes de esta región. El apartado 5 del artículo 3 –relativo a la condición de castellanomanchegos– disponía que *«la Junta de Comunidades podrá formalizar acuerdos e instar al Gobierno de España a la celebración de tratados o convenios con países donde existan comunidades originarias y emigrantes de Castilla-La Mancha en los términos establecidos en el Título III del presente Estatuto⁷⁶»*. Estos acuerdos lógicamente hay que entenderlos realizados con otras Comunidades Autónomas, ya que como se reitera en el artículo 67.2 de la propuesta, cuando se trate de convenios o tratados internacionales, *«la Junta de Comunidades podrá dirigirse al Gobierno de España para instar la celebración de convenios o tratados con países en los que existan comunidades originarias y emigrantes de Castilla-La Mancha.⁷⁷»*

A pesar del interés demostrado por el Parlamento autonómico castellanomanchego en introducir cambios en relación con la inmigración en su Estatuto, lo cierto es que esta Comunidad, al contrario que han hecho otras Comunidades, no ha desarrollado en estos años una planificación específica en relación con la inmigración, aunque sí que se han elaborado planes sectoriales, como el Plan de Acción 2009 para para el desarrollo de actuaciones de acogida, integración de las personas inmigrantes, así como de refuerzo educativo, que técnicamente es un anexo al Convenio de Colaboración entre el Gobierno Central y la Comunidad Autónoma para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes. Este Plan tenía una financiación prevista de más de 6 millones de euros aportados tanto por el Estado como por la Comunidad Autónoma.

2.9 El proyecto de Estatuto de Canarias

La otra Comunidad Autónoma cuya propuesta de reforma estatutaria fracasó

⁷⁶ Relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas.

⁷⁷ El subrayado es nuestro.

en el Congreso de los Diputados, es Canarias. En este caso, la propuesta no pasó más allá de la fase de admisión a trámite a causa de los difíciles equilibrios en la política canaria y sus reflejos en los Grupos Parlamentarios del Congreso, por lo que fue retirada de su tramitación en 2007.

Es, por otra parte evidente, que una de las Comunidades Autónomas donde mayor importancia tiene y ha tenido en las dos décadas precedentes el fenómeno de la inmigración es Canarias. A su proximidad física al continente africano se une su condición archipelágica⁷⁸ y el carácter diverso de la inmigración (inmigración europea con vocación residencial, inmigración económica de tránsito o inmigración económica con intención de permanencia, entre otros)⁷⁹.

Desde un punto de vista estatutario, por consiguiente, la Comunidad Autónoma tiene las competencias que asumió en virtud del Estatuto de 1982⁸⁰.

La Comunidad Autónoma de Canarias ancla sus competencias en materia de integración social de los inmigrantes en las clásicas materias de bienestar social, educación, vivienda, sanidad, protección de menores, etc. En estos ámbitos goza de la atribución competencial en varios niveles: exclusiva, de desarrollo o de ejecución. En todo caso, como se ha visto anteriormente, un nutrido grupo de competencias en las que el Tribunal Constitucional ha residenciado el novedoso título de inmigración que han asumido otros Estatutos reformados.

Al margen de esta amalgama de títulos, el vigente Estatuto canario, en su artículo 37.1 atribuye a la Comunidad Autónoma+ de Canarias la facultad de «*elevant al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias*». Se trata de una potestad inédita en otros Estatutos de primera generación y que solo se ha incorporado a las normas estatutarias a partir de las reformas de 2006. Señala ASÍN CABRERA que esta particularidad respondió a *la situación geográfica del archipiélago y a su condición de territorio insular*⁸¹.

La propuesta de Estatuto de Canarias, como no podía ser de otra forma teniendo en cuenta el momento en que se redactó –mediados de la década de 2000– incluye una notable preocupación por atribuir a la Comunidad Autónoma un papel relevante en la política de inmigración. En este sentido, hay que destacar

⁷⁸ ASÍN CABRERA, M.A., “Facultades competenciales de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de inmigración”, en ÁLVAREZ CONDE, E. y A.M. SALAZAR DE LA GUERRA, A. M., (dirs.), *Estudios sobre la integración...*, op. cit., p. 318.

⁷⁹ GODENAU, D., “La Inmigración en Canarias”, p. 2. (<http://webpages.ull.es/users/dgodenau/pdf/Godenau190504.pdf> –acceso el 22 de abril de 2012–)

⁸⁰ Algunas de estas competencias se asumieron inicialmente a través de la Ley Orgánica de Transferencias a Canarias, la LOTRACA, si bien fueron objeto de incorporación definitiva al Estatuto por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

⁸¹ ASÍN CABRERA, M.A., “Facultades competenciales de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de inmigración”, en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M. (dirs.), *Estudios sobre la integración...*, op. cit., p. 321.

que junto a cuestiones relacionadas con la integración, el texto propuesto incidía en mucha mayor medida que otros en aspectos vinculados a la extranjería. Veamos.

La primera especificidad del texto aprobado en el Parlamento Canario se encuentra, en relación al objeto de nuestro estudio, en el artículo segundo. Se trata de un precepto intitulado «lejanía, insularidad y ultraperiferia» y su destinatario es el Estado. La disposición establece que el «Estado, en el ámbito de sus competencias, deberá modular en relación a Canarias sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias cuando la lejanía e insularidad y la condición de ésta de región ultraperiférica de la Unión Europea incidan de manera determinante en las materias de competencia estatal, fijando condiciones específicas para su aplicación en el Archipiélago» y a continuación identifica una serie de ámbitos en los que deberá producirse esta adaptación, y entre ellos menciona expresamente a la inmigración. De esta manera, en el Estatuto propuesto se solicitaba el establecimiento de un régimen jurídico de la inmigración específico para Canarias.

Cuando el Estatuto que se propuso abordó los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (art. 7), se incluyó el mandato de ejercer los poderes con el objetivo de conseguir «la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Canarias» -apartado 3.r)-.

Competencialmente, la inmigración se contempla en varios preceptos. El más importante, sin duda, es el artículo 111. Esta disposición es una copia casi literal del artículo 138 del Estatuto de Cataluña de 2006:

«Artículo 111. Inmigración.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de inmigración:

a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones sociosanitarias y de orientación.

b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.

c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social.

d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas.

e) La promoción y la integración de las personas retornadas y la ayuda a las

mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Canarias. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye:

a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena.

b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere el apartado anterior y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Canarias dada su situación geográfica y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el presente Estatuto.»

Este precepto, impone la aprobación de una ley de acogida, cuya necesidad y conveniencia ha sido señalada por ASÍN CABRERA con el objetivo de definir un modelo que repercuta en la efectiva integración de las personas inmigrantes en la sociedad canaria⁸².

Este artículo que es la pieza angular en cuestiones de inmigración en el proyecto estatutario de 2005, se completa con otras dos referencias: la del artículo 85 y la del 126. El primero de estos preceptos aborda las competencias en materia de protección de personas y bienes y de seguridad pública. En esta disposición se prevé la creación de una Junta de Seguridad paritaria Estado-Comunidad Autónoma para coordinar las políticas de seguridad y la actuación de los distintos cuerpos de Seguridad y «facilitará el intercambio de información en asuntos de inmigración con las autoridades policiales de otros países cercanos a Canarias» (art. 85.3)⁸³. No se trata, por tanto, de una atribución competencial en materia de inmigración *stricto sensu* sino más bien de un cauce de intervención de la Comunidad Autónoma en un ámbito netamente estatal cual es el de las relaciones entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado español y los de estados limítrofes, teniendo en cuenta el ejercicio de funciones de seguridad por parte de la Policía Autonómica Canaria, en el caso de crearse.

⁸² ASÍN CABRERA, M.A., "Facultades competenciales de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de inmigración", en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M. (dirs.), *Estudios sobre la integración...*, op. cit., p. 322.

⁸³ Vid. art. 50 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por su parte, el artículo 126, nuevamente incide en el ámbito competencial del Estado, ya que su finalidad no es asumir competencias sino una reiteración del artículo 150.2 de la Constitución. Según el texto del proyecto de Estatuto canario, la Comunidad Autónoma de Canarias podrá asumir facultades de competencia del Estado que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación en una serie de materias entre las que figura en el apartado b) del párrafo 1º la «*residencia y trabajo de extranjeros no comunitarios, en los términos del artículo 111 del presente Estatuto de Autonomía*», esto es, parece que vía 150.2 CE prevé el nuevo Estatuto la ampliación competencial más allá de la competencia de ejecución prevista en el segundo apartado del artículo 111.

Por último, los artículos 14 y 160.4 del Estatuto proyectado establecen mandatos a los Poderes Públicos en relación con los canarios residentes fuera de las Islas, entre los que se incluye el reconocimiento de la facultad de la Comunidad Autónoma de instar al Estado a celebrar tratados internacionales con aquellos países donde residan comunidades canarias o de descendientes de canarios.

Como se ha dicho, esta propuesta de reforma estatutaria, que en el fondo consistía en la redacción de un nuevo Estatuto de Autonomía, fue retirada tras su admisión a trámite por las Cortes Generales, por lo que no ha sido desarrollada legislativamente.

Así pues, la política de integración de las personas inmigrantes que se ha desplegado en Canarias desde los años 90 lo ha sido, principalmente a través de los Planes de Inmigración.

En 2002, la mayoría de los grupos del Parlamento canario suscribieron el Pacto Canario para la Inmigración con el objeto de *sumar voluntades en el empeño común por afrontar de manera tolerante y constructiva el reto histórico de la inmigración*. El Pacto incluía hasta 10 grupos de medidas en torno a las que debía estructurarse la política de integración e inmigración en Canarias, entre las que se encontraba la ejecución del I Plan de Inmigración.

El I Plan Canario de Inmigración se aplicó en el bienio 2002-2004. Este Plan pretendía implicar en su implementación a todas las Administraciones Públicas canarias (Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos) y a los principales actores sociales (ONG, sindicatos...). Este Plan fue sustituido por el II Plan, con vigencia entre 2006 y 2008. Este segundo Plan parte de la *constatación de que la inmigración es una realidad irreversible en las sociedades contemporáneas y que la integración de los inmigrantes sólo puede entenderse como un proceso bidireccional, que compromete tanto a los inmigrados como a la propia sociedad canaria en tanto que receptora*. Para ello se diseñaron 48 medidas y 262 acciones, las primeras responden a aspectos generales en ámbitos concretos, mientras que las segundas son actuaciones específicas en las que realizan las medidas. Las medidas se agrupan en torno a cuatro ejes:

- Institucional y procedimental, con la finalidad de evitar solapamientos y conseguir la eficacia de la acción de las Instituciones;
- Prevención, de los aspectos negativos o perjudiciales para las personas y su entorno;
- Promoción e integración social, tanto en el aspecto laboral como en el de participación y derechos;
- Asistencia, para evitar la exclusión.

Los principios de actuación son la igualdad, la normalización, el derecho a la diferencia y cohesión social, la transversalidad o actuación integrada, la solidaridad social, la participación, la corresponsabilidad (pública y social), la complementariedad y coordinación de los agentes públicos y privados, la prevención y la promoción social, destacando la inclusión como principio específico el derecho a la diferencia y la cohesión social que, en el I Plan se enmarcaban en la igualdad.

El Plan incluía una previsión presupuestaria de más de 95 millones de euros, aportados en parte por las Administraciones Locales y por el Estado, además de por la Administración Autonómica. Un 23% de este presupuesto se destinaba a la cooperación al desarrollo, como medio de incidir en las causas estructurales de la inmigración; la segunda mayor partida, 19%, se destinaba a la atención a menores y juventud –al margen queda educación–, poniendo de manifiesto las particularidades de la inmigración en Canarias, donde según los datos del propio Plan, entre 2000 y 2003 se incrementaron los menores inmigrantes no acompañados en más de un 117%⁸⁴.

Este Plan se encuentra ya, obviamente agotado, tanto en su previsión temporal como en relación con la situación demográfica para la que se diseñó. Recientemente, una subcomisión del Parlamento de Canarias instó, precisamente, a la elaboración de un nuevo Plan *«que establezca objetivos, distribuya funciones y disponga los medios existentes, [...] Se recomienda elaborar un profundo diagnóstico del proceso de integración social durante la primera década del presente siglo, para descubrir los puntos fuertes y débiles de dicho proceso en la Comunidad Autónoma de Canarias. El nuevo Plan debe especificar sus instrumentos de seguimiento y evaluación, para así corregir las actuaciones fútiles»*⁸⁵.

⁸⁴ Vid. RÍOS RULL, F., "La inmigración en Canarias: políticas de integración", en *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 5, julio 2009, p. 14.

⁸⁵ «Informe sobre la situación de la inmigración en Canarias», publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, núm. 36/2, de 28 de enero de 2011.

IV. CONCLUSIONES

La aproximación a las políticas de inmigración puede realizarse desde dos perspectivas distintas. La primera de ellas es la clásica del control de fronteras, aquella que determina quién y en qué condiciones puede acceder al territorio de un determinado país. La segunda es la que enfoca la inmigración tomando como referencia al inmigrante que está ya dentro de un país extranjero. Una y otra están muy interconectadas y pueden considerarse las dos caras de una moneda. La existencia de una determinada política de fronteras exige que se adopten una serie de medidas a nivel interno para integrar o no a quienes han accedido al territorio nacional.

España no ha sido históricamente un país de inmigrantes, sino más bien lo contrario, como se pone de manifiesto en nuestra historia del siglo XIX y buena parte del siglo XX hasta prácticamente su último tercio.

Nuestro ordenamiento jurídico es fruto de ello y así, en la Constitución las referencias a las migraciones se limitan a una *críptica*⁸⁶ cláusula segunda del apartado primero del artículo 149 y al artículo 42, dedicado a los españoles emigrados.

Sin embargo, tanto la realidad social como la política y la jurídica han cambiado sustancialmente desde 1978. Desde mediados de los años 90 del siglo XX España se ha convertido en país de acogida de personas que por diversos motivos deciden establecerse en nuestro país. Las Administraciones y la sociedad se ha visto obligada a afrontar una situación inédita y que las Leyes no habían previsto.

En el Estado Autonómico el fenómeno de la inmigración adquiere especial interés por su transversalidad, y ello se pone de relieve tanto en la vertiente política como en la jurídica.

De entrada, tanto el legislador como el Tribunal Constitucional han salvaguardado la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración ex artículo 149.1°.2ª CE. Ahora bien, en las últimas reformas de la norma de cabecera en materia de extranjería, la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social se han abierto ciertos resquicios a la participación de las Comunidades Autónomas en la configuración de las grandes líneas políticas de la inmigración y en determinados aspectos administrativos, así como a los Ayuntamientos.

⁸⁶ DONAIRE VILLA, F.J. y MOYA MALAPEIRA, D., "Marco competencial y organización administrativa de la inmigración", en BOZA MARTÍNEZ, D., DONAIRE VILLA, F.J. y MOYA MALAPEIRA, D. (coords.), *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España: régimen jurídico tras la LO 2/2009, el Real Decreto 557/2011 y la Ley 12/2009*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012 p. 521.

Pero la legislación de extranjería es deliberadamente parca en cuanto a integración de inmigrantes se refiere, y solo a partir de la reforma de 2009 se incluye una determinación del modelo de integración de las personas inmigrantes en nuestro país.

Este papel lo han ejercido las Instituciones a través de instrumentos de *soft law*, documentos de vigencia amplia en los que se aúna análisis y propuestas de acción. El primero de ellos, en el ámbito del Estado es el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobado en diciembre de 1994.

Las Comunidades Autónomas han sido en este tiempo las Administraciones que mayor implicación han tenido en el desarrollo e implementación de las políticas de inmigración. Y ello aunque no disponían de título competencial habilitante específico. Las competencias asumidas estatutariamente (algunas en 1996) en los ámbitos de sanidad, educación, servicios sociales, etc... han sido la percha desde la que colgar lo que ha constituido el grueso de las políticas de integración en nuestro país.

Lejos de responder al fenómeno migratorio desde una perspectiva jurídica, las Comunidades han elaborado Planes de acción, más o menos ambiciosos, de mayor o menor duración y con dotaciones presupuestarias diversas. De esta manera se ha ajustado el modelo diseñado en 1994 para todo el Estado a las particularidades territoriales (dispersión, lengua propia, temporalidad, presencia de menores...). Los distintos Planes han facilitado la implicación en el proceso de integración tanto de los agentes sociales como de las Administraciones locales, si bien no han sido capaces de eliminar espacios de duplicidad o ineficiencia, en parte derivados de la deficiente distribución competencial de los títulos habilitantes de estas políticas.

A partir de 2005, con los procesos de reforma estatutarios, todas las Comunidades que han reformado sus Estatutos –o, al menos, han iniciado el proceso– han incorporado referencias a la integración de los inmigrantes en sus Estatutos. La inmigración aparece así en los Estatutos de nueva generación como un principio rector o mandato a los Poderes Públicos de favorecer e incentivar la integración; como una competencia exclusiva o de ejecución, según los ámbitos (la primera acogida suele ser exclusiva mientras que las relativas a autorizaciones de trabajo se configuran como ejecutivas); y por último, se apodera a las Comunidades para participar en el diseño de ciertas decisiones de política inmigratoria del Estado, singularmente en relación a la determinación del contingente laboral.

No todos los Estatutos siguen el mismo modelo, en algún caso se amplía el catálogo de derechos a los inmigrantes, en otros casos se articula un derecho a la integración... pero es evidente que los legisladores estatutarios de estos últimos años han asumido que la inmigración es, sin duda, uno de los puntos clave de la actividad prestacional de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha hecho suya esta sensibilidad y ha negado en su Sentencia 31/2010 la existencia de un título competencial específico sobre integración de los inmigrantes en favor de las Comunidades Autónomas. De esta manera, ha anclado las políticas de acogida e integración a los títulos clásicos de asistencia social, educación, sanidad... y solo en la medida en que se preserve la preferencia a favor del Estado de la competencia del artículo 149.1º.2ª CE, podrán las Comunidades desarrollar sus propias políticas de inmigración.

Con todo y con ello, algunas de las Comunidades que reformaron sus Estatutos superaron la fase del *soft law* y adoptaron legislación positiva, tanto de rango legal como reglamentaria, para regular el proceso de integración de los inmigrantes.

La realidad ha vuelto a cambiar en los últimos años. En el actual contexto de crisis económica la presión de los flujos de inmigrantes ha disminuido e incluso se ha invertido. Las políticas de integración de los inmigrantes han cedido paso en la agenda política a otras cuestiones y ello se ha plasmado, entre otras cosas, en la languidez de los Planes de Integración, en la mayoría de casos con su vigencia temporal ya superada; en la desaparición de los órganos administrativos encargados de la gestión de la inmigración (Consejerías, viceconsejerías...); y en la subsunción de las políticas de integración en el más amplio cajón de las políticas de inclusión social.

Hasta este momento de crisis, las Comunidades Autónomas habían apostado por un modelo de integración basado en criterios de igualdad entre población autóctona e inmigrante, interculturalidad, integración laboral como premisa de la integración social, y participación de los principales agentes sociales en el proceso.

Queda por ver cuál es el futuro de estas políticas y, sobre todo, cuál es su resultado a largo plazo de unas medidas cuya implementación se ha visto en parte abruptamente interrumpida por circunstancias imprevistas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÀ, V., "La decisió del Tribunal Constitucional respecte a les competències sobre immigració en l'Estatut de Catalunya de 2006", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial sobre la STC 31/2010, 2010 pp. 362-368.
- AJA, E., MONTILLA MARTOS, J.A. y ROIG MOLÉS, E. (coords), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Institut de Dret Públic-Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- ÁLVAREZ CONDE, E., "El Estado Social y Democrático de Derecho ante el reto de la inmigración", en GARRIDO MAYOL, V. (coord.), *Sociedad Civil e Inmigración*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2003, pp. 131-142.
- ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M., "Presentación", en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M., *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, pp. 19-24.
- ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A.M. (dirs.), *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010.
- AMORÓS MARCH, O., "Vivir juntos y juntas. El modelo catalán de gestión de la inmigración", en en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M., *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, pp. 201-220.
- APARICIO WILHELMI, M., "La decisió sobre les competències relacionades amb la immigració", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial sobre la STC 31/2010, 2010, pp. 349-354.
- ASÍN CABRERA, M.A., "Facultades competenciales de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de inmigración", en en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M., *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, pp. 317-330.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., "El contenido esencial de los derechos constitucionales y el régimen jurídico de la inmigración: un comentario a la STC 236/2007, de 7 de noviembre", en *Revista Europea de Derecho Constitucional*, núm. 10, 2008, pp. 481-505.
- BEATO ESPEJO, M., "Competencias de las Administraciones Públicas en emigración y extranjería: en especial, de la Comunidad Autónoma de Extremadura", en PERALTA CARRASCO, M. (coord.), *I Jornadas sobre la Ley de Extranjería e Inmigración: Cáceres, 26 a 29 de marzo de 2001*. Cáceres: Universidad de Extremadura, 2003, p. 24
- CATALÀ I BAS, A. H., "La integración de la inmigración en la Comunitat

Valenciana”, en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A.M. (dirs.), *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, pp. 181-200.

- CATALÁ I BAS, A.H., “La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, pp. 182-204.

- COLSA BUENO, F., “Actuaciones de la Junta de Castilla y León en materia de inmigración”, en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M., *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, pp. 221-236.

- DONAIRE VILLA, F.J. y MOYA MALAPEIRA, D., “Marco competencial y organización administrativa de la inmigración”, en BOZA MARTÍNEZ, D., DONAIRE VILLA, F.J. y MOYA MALAPEIRA, D. (coords.), *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España: régimen jurídico tras la LO 2/2009, el Real Decreto 557/2011 y la Ley 12/2009*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012 p. 521-559.

- FELIP I SARDÀ, J.M., NÚÑEZ SÁNCHEZ, E.M. y ORTEGA ROIG, M., «El modelo valenciano de integración de los nuevos ciudadanos», en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 321-349.

- GARCÍA MENGUAL, F., “La constitucionalidad de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: consideraciones del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, pp. 275-308.

- GARCÍA MENGUAL, F., “Las políticas de integración en Cataluña: el reto de la integración en una cultura pública común”, en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 351-389.

- GARCÍA MENGUAL, F., “Definición y desarrollo de la política vasca de inmigración”, en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 445-473.

- GARCÍA ZARZA, E., “La inmigración marroquí en Castilla y León. Reciente y con escasa importancia”, en *Atlas de la inmigración marroquí en España 2004*, pp. 297-304. (http://www.uam.es/otroscentros/TEIM/Observainmigra/Atlas%20004/07%20Regiones%20Destino/EGarcia_Castilla%20y%20Leon.pdf -acceso el 22 de abril de 2012-).

- GARCÍA, C. y CASADO, F., “Inmigración reciente y crecimiento de la población en Albacete (Castilla-La Mancha)”, en *ENSAYOS, Revista de la Facultad de Educación de Albacete*, núm. 25, 2010. (<http://www.uclm.es/ab/educacion/ensayos> - acceso el 22 de abril de 2012-).

- GARRIDO MAYOL, V. (coord.), *Sociedad Civil e Inmigración*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2003.
- GARRIDO MAYOL, V., "Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado autonómico", en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 56, 2011, pp. 12-51.
- GARRIDO MAYOL, V., "La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en el marco de la Constitución", en PAU I VALL, F. (coord.), *Las reformas estatutaria y la articulación territorial del Estado. XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 49-86.
- GARRIDO MAYOL, V., "El modelo jurídico estatal para la integración de las personas inmigrantes", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 295-317.
- GODENAU, D., "La Inmigración en Canarias", p. 2. (<http://webpages.ull.es/users/dgodenau/pdf/Godenau190504.pdf> -acceso el 22 de abril de 2012-).
- GONZÁLEZ BEILFUSS, M., "El paper de la jurisprudència constitucional en el desenvolupament del dret públic de la immigració", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 40, 2010, pp. 203-222.
- MIRÓ LLINARES, F., "La política pública de inmigración en Alemania: entre el control de los flujos migratorios y la integración de los inmigrantes", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 231-251.
- MOYA MALAPEIRA, D., "Competència en matèria d'immigració", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial sobre la STC 31/2010, 2010, pp. 355-361.
- PERALTA CARRASCO, M. (coord.), *I Jornadas sobre la Ley de Extranjería e Inmigración: Cáceres, 26 a 29 de marzo de 2001*. Cáceres: Universidad de Extremadura, 2003.
- PÉREZ I SEGUÍ, Z., "La integración de los inmigrantes en Italia: del avance de las Regiones al retroceso en las políticas estatales", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 269-292.
- PÉREZ I SEGUÍ, Z., "La planificación de las políticas de integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 475-497.
- PÉREZ MARTÍN, E., "Estudio comparado de la integración social, ámbito europeo, estatal y autonómico: el modelo migratorio de la Comunidad de Madrid", en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M., *Estudios sobre la*

integración de los inmigrantes, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, pp. 243-279.

- PÉREZ SOLA, N., "Respuestas y déficits en las políticas de acogida e integración a la inmigración en Andalucía: crónica de una década", en ÁLVAREZ CONDE, E. y SALAZAR DE LA GUERRA, A. M., *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, pp. 281-315.

- RESSAISSI, R., "De las políticas de inmigración a las políticas de integración: el modelo sueco", en GARRIDO MAYOL, V. (coord.), *Sociedad Civil e Inmigración*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2003, p. 229-237.

- RÍOS RULL, F., "La inmigración en Canarias: políticas de integración", en *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 5, julio 2009, pp. 1-20.

- RIPOL CARULLA, S., "Comentario al artículo 149.1.2.ª", en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española: XXX aniversario*, Fundación Wolters-Kluwer, Las Rozas, 2008, p. 2.276-2.280.

- SOLER SÁNCHEZ, M., "Las limitaciones del derecho como solución a los nuevos retos de las migraciones", en GARRIDO MAYOL, V. (coord.), *Sociedad Civil e Inmigración*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2003, pp. 193-197.

- SOLER SÁNCHEZ, M., "El modelo andaluz de integración de las personas inmigrantes: un ejemplo de transversalidad y coordinación", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, lustel, Madrid, 2009, pp. 391-413.

- SOLER SÁNCHEZ, M., "De la recepción de ciudadanía europea a la integración de inmigrantes de terceros Estados en las Islas Baleares", en TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, lustel, Madrid, 2009, pp. 415-444.

- TAJADURA TEJADA, J., "Los derechos y libertades de los extranjeros en el ordenamiento constitucional español", en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 8, 2004, p. 875-908.

- TUDELA, J. y KÖLLING, M. (eds.), *Cuadernos Manuel Giménez Abad. Monografía I: La integración de inmigrantes en sistemas federales: Tendencias actuales desde España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2012.

- TUR AUSINA, R., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, lustel, Madrid, 2009.

- ZARALLO BARBOSA, T., "Inmigración en Extremadura", en PERALTA CARRASCO, M. (coord.), *1 Jornadas sobre la Ley de Extranjería e Inmigración: Cáceres, 26 a 29 de marzo de 2001*. Cáceres: Universidad de Extremadura, 2003.