



GOBIERNOS REGIONALES Y EL DESAFÍO DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL: EL EJEMPLO DE ANDALUCÍA.

Por **José Vicente Rubio Eire**,
Rubio & De Felipe Abogados

“Once we lose confidence in our mission in the East, once we repudiate our responsibilities to foreigners and minorities, once we feel ourselves unable calmly and fearlessly to discharge our duties to vast helpless populations, then our presence in those countries will be stripped of every moral sanction, and resting only upon selfish interests or military requirements, it will be a presence which cannot long endure”¹

Sir. Winston Churchill

Introducción

El presente trabajo gira en torno al reto que la inmigración supone para las comunidades autónomas españolas; más concretamente el de la inmigración ilegal; y las respuestas que las mismas han dado dentro de su marco competencial. Para concretizar más nuestro discurso nos centraremos en la situación creada en la comunidad autónoma española que más está sufriendo junto con las Islas Canarias el azote de la Inmigración ilegal. Nos estamos refiriendo tal y como se expone en el título de la Conferencia a la Comunidad Autónoma Andaluza.

¹ Extraído del Discurso de Churchill en la Cámara de los Comunes el 23 de Diciembre de 1929 a propósito del debate sobre la Cuestión Egipcia. Extraído del libro: Burying Caesar, Churchill,



Marco competencial español en materia de inmigración.

Entrando en materia; lo primero que hemos de tener presente a la hora de hablar de la problemática de la inmigración, es ver dentro de este Estado compuesto que es España quién tiene la competencia para abordar esta materia.

Por ello la primera parada obligatoria la tenemos que hacer en la propia Constitución Española, y más concretamente en su artículo 149.2 y 3 donde se dice: “**1.** El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) **2.^a** Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. **3.^a** Relaciones internacionales.”

Es decir, es el Estado Central español quien tiene la competencia exclusiva sobre esta materia. Y así la ha estado ejerciendo desde sus diversas manifestaciones:

Ha sido el poder legislativo del Estado Central, es decir las Cortes españolas, y por ende no las autonómicas, las que han aprobado las actuales Leyes de extranjería y asilo²; así como toda la normativa sancionadora que en referencia a la lucha contra la inmigración ilegal contiene nuestro Código Penal.

Chamberlain and the Battle for the Tory Party. Graham Stewart. Phoenix. 1999. London. Págs 52-53.

² Véase:

Ley Orgánica 4/00, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta Ley Orgánica ha sido modificada por:

Ley Orgánica 8/00, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/00, de 11 de enero

Ley Orgánica 11/03, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros

Ley Orgánica 14/03, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/00, de 11 de enero; de reforma de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; de reforma la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del



Desde el punto de vista judicial, son los Juzgados y Tribunales Españoles; especialmente los del orden penal y contencioso, los órganos que dependientes de la Administración Central hacen aplicar la Ley y revisan las decisiones administrativas que puedan producirse en esta materia.

Y por último, desde el punto de vista del poder ejecutivo, nos estamos refiriendo al Gobierno de la Nación; tres han sido los Ministerios que más activamente han trabajado en este campo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores; por cuanto la lucha contra la inmigración ilegal no puede realizarse sin el concurso de nuestros socios de la Unión Europea, y sin implicar a los países de origen de estos inmigrantes.

De esta forma España ha firmado una serie de Tratados y Convenios con estos Estados tendentes en su mayoría a que estos Estados asuman sus responsabilidades en la lucha contra la inmigración ilegal; y más concretamente acepten la repatriación de sus nacionales que intenten alcanzar o alcancen el territorio nacional³.

procedimiento administrativo común; y de reforma de la Ley 3/91, de 10 de enero, de competencia desleal

Ley 5/84, de 26 de marzo, reguladora de asilo y la condición de refugiado, en su redacción dada por la Ley 9/94, de 19 de mayo.

³ En concreto destaquemos los siguientes Convenios relativos al control de los flujos migratorios y sobre la readmisión de personas que se encuentren en situación irregular.

B.1 Convenios sobre flujo migratorio

Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Bulgaria relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Madrid el 28 de octubre de 2.003

Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 2.001

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios, firmado en Madrid el 29 de mayo de 2.001

Acuerdo en materia de inmigración entre España y Guinea Bissau, firmado en Madrid el 7 de febrero de 2.003



El Ministerio del Interior, por su parte, es competente no solamente de la tramitación de la documentación de los ciudadanos extranjeros que se encuentran en nuestro país; sino que a través de los Cuerpos y Fuerzas de

Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Madrid el 25 de julio de 2.001

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Polonia sobre regulación y ordenación de los flujos migratorios, hecho en Varsovia el 21 de mayo de 2.002 (Nota: Continua vigente hasta la plena incorporación de Polonia a la Unión Europea)

Acuerdo entre el Reino de España y la República Dominicana relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, firmado en Madrid el 17 de diciembre de 2.001

Acuerdo entre el Reino de España y Rumania relativo a la ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, firmado en Madrid el 23 de enero de 2.002

B.2 Convenios sobre readmisión de personas en situación irregular

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Bulgaria relativo a la readmisión de personas en situación irregular, hecho en Sofía el 16 de diciembre de 1.996

Acuerdo entre España y Eslovaquia sobre readmisión de personas en situación irregular, firmado en Bratislava el 3 de marzo de 1.999

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Estonia sobre readmisión de personas, firmado en Tallín el 28 de junio de 1.999

Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre admisión en puestos fronterizos de personas en situación de estancia ilegal, firmado en Madrid el 8 de enero de 1.989

Acuerdo entre el Reino de España y la República Italiana sobre readmisión de personas en situación irregular, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1.999

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Letonia sobre readmisión de personas en situación irregular, firmado en Madrid el 30 de marzo de 1.999

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Lituania sobre readmisión de personas en situación irregular, firmado en Madrid el 18 de noviembre de 1.998

Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1.992.

Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2.003

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Polonia relativo a la readmisión de personas en situación irregular, hecho en Varsovia el 21 de mayo de 2.002

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Portugal, firmado en Granada el 15 de febrero de 1.993

Acuerdo entre España y Rumania sobre readmisión de personas en situación irregular, firmado en Bucarest el 29 de abril de 1.996

Acuerdo entre el Reino de España y la Confederación Suiza sobre la readmisión de personas en situación irregular, hecho en Madrid el 17 de noviembre de 2.003

Memorando de entendimiento para luchar contra la inmigración ilegal entre España y Ghana de 7 de diciembre de 2005.

Memorando de entendimiento para luchar contra la inmigración ilegal entre España y Senegal de 24 de agosto de 2006. Con este estado existía un Acuerdo de febrero del mismo año, denunciado por la parte Senegalesa el 1 de Junio de 2006, por lo que no se ha llegado a aplicar.



Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil) es el responsable en primera instancia de la lucha sobre el terreno contra la inmigración ilegal. Sea esta en las fronteras o dentro del territorio nacional.

Y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de quien depende la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, y quien entre otras realizaciones fue el impulsor del último proceso de regularización de la población inmigrante que se encontraba de forma irregular en nuestro país en el año 2005⁴.

Marco competencial internacional en materia de inmigración.

Ahora bien, si esta era la situación de partida con la que nos encontrábamos en el año 1978, es decir, una concentración de todas las potestades en materia de inmigración en el Estado Central, no es la que existe ya en la actualidad.

El Estado Central desde 1978 hasta la actualidad ha ido cediendo parcelas de poder en este campo. Unas veces a favor de entes supranacionales y organismos internacionales como consecuencia de nuestra participación en la Comunidad Internacional; y otras a favor de entes territoriales inferiores, nos estamos refiriendo a las Comunidades Autónomas, fruto del propio desarrollo en España del Estado de las autonomías.

⁴ Este procedimiento se inició por medio de la Orden Pre/140/2005, de 2 de febrero; y estuvo vigente durante tres meses, desde el 7 de febrero al 7 de mayo de 2005. A dicha fecha se habían presentado 687.138 solicitudes de normalización, de las que 84.372 correspondían a Andalucía. Del total de solicitudes el 87,9 % fueron admitidas en España y el 77,37 % en Andalucía. Fuente: Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales.



Refiriéndonos a las parcelas de poder que hemos cedido a favor de entes y organismos supranacionales, citaremos sin ánimo exhaustivo las dos siguientes⁵:

Primeramente, España como un miembro más del Consejo de Europa, ha firmado y ratificado Convenio Europeo de 4 de noviembre de 1.950, para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. En dicha Convención se recogen una serie de derechos humanos que se predicán a favor del ser humano en general con independencia de si la situación administrativa del mismo en un país es considerada regular o irregular.

Como quiera que el mencionado Convenio Europeo prevé la existencia de un Tribunal al cual los ciudadanos pueden acudir en búsqueda de amparo, el

⁵ En Concreto el Reino de España se ha adherido a las siguientes Convenciones multilaterales que de un modo u otro inciden en el campo de la inmigración, y la lucha contra la inmigración ilegal:

Convenio Europeo de 4 de noviembre de 1.950, para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales

Convención de 28 de julio de 1.951, sobre el Estatuto de los Refugiados

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecho en Nueva York el 28 de septiembre de 1.954

Convenio Europeo de 13 de diciembre de 1.957, de extradición

Acuerdo europeo de 16 de diciembre de 1.961, sobre circulación de jóvenes provistos de pasaportes colectivos entre los países miembros del Consejo de Europa

Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, de 19 de diciembre de 1.966

Convenio nº 97 sobre Trabajadores Migrantes (OIT, 1967)

Convenio nº 143 sobre Trabajadores Migrantes (OIT 1975)

Convenio Europeo sobre el Estatuto Legal de Trabajadores Migrantes (1.977)

Protocolo adicional al Convenio Europeo de extradición, hecho en Estrasburgo el 17 de marzo de 1.978

Convenio Europeo de 21 de marzo de 1.983, sobre traslado de personas condenadas

Protocolo al Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, hecho en Londres el 11 de noviembre de 1.988

Instrumento de ratificación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de diciembre de 2.000

Instrumento de ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2.000



Estado español ve reducida su soberanía. Por un lado su actividad va a ser revisada y enjuiciada por un Tribunal ajeno al Estado español, y por otro su capacidad legislativa en materia de inmigración se ve constreñida, pues deberá moverse entre los patrones marcados por la Convención de 1950 y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En Segundo lugar, hemos de hacer aunque sea muy someramente una alusión a la labor de la Unión Europea en el campo de la inmigración y de la lucha contra la inmigración ilegal; pues las competencias que ha asumido e irá asumiendo Bruselas siempre serán a costa de las competencias exclusivas que el Estado Central tiene en esta materia.

Resumiendo de forma global la labor de la Unión Europea en el campo de la inmigración podemos coincidir con otros autores que han abordado esta materia en decir que el alcance de su labor es limitado y meramente defensivo⁶.

Así en el Tratado de Maastricht⁷ se hizo hincapié en el refuerzo de la seguridad interior de los Estados miembros, cuando abordó el fenómeno migratorio. En su artículo 100C se hablaba solamente de la posibilidad de legislar sobre los terceros países cuyos nacionales hayan de proveerse de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Y en el artículo K1.2 se limitaba a considerar de interés común , entre otras, “las

⁶ En este mismo sentido se expresa Vicente-Antonio Martínez Abasca, Ciudadanía Social y Políticas Migratorias de la Unión Europea, Editorial Comares, Granada 2005. Para este autor la Unión Europea, al igual que el resto de Estados Europeos, en vez de abordar un verdadero programa de inmigración global ha preferido centrarse en una política de control de los flujos migratorios.

⁷ El artículo 100C del Tratado de la Unión Europea (TUE), suscrito en Maastricht el 2 de febrero de 1992 y con vigencia desde el 1 de Noviembre, habilita al Consejo para que, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, determine los terceros países cuyos nacionales hayan de proveerse de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas”⁸.

Dadas estas mimbres el principal logro de la Unión Europea ha sido la aprobación de una normativa común que uniformiza el modelo de visado en toda la Unión Europea para nacionales de terceros países, así como un listado de los países a cuyos nacionales se les va a exigir dicho visado,⁹ y la

⁸ Con anterioridad a la aprobación del Tratado de Ámsterdam hay que destacar la aprobación del Convenio de Dublín de 1990 para la determinación del Estado responsable del Examen de las Solicitudes de asilo.

⁹ Fruto de esta determinación, será primeramente el Reglamento del Consejo 1683/1995, de 29 de mayo, que establece un modelo uniforme de visado en toda la Unión para los nacionales de terceros países, así como los siguientes Reglamentos en vigor sobre la materia:

Reglamento (CE) 1683/95, de 29 de mayo de 1.995, por el que se establece un modelo uniforme de visado

Reglamento (CE) 574/1999, de 11 de diciembre de 2.000, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros

Reglamento (CE) 539/2001, de 15 de marzo de 2.001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación

Reglamento (CE) 1091/2001, de 28 de mayo de 2.001, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración

Reglamento (CE) 2414/2001, de 7 de diciembre de 2.001, que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación

Reglamento (CE) 334/2002, de 18 de febrero de 2.002, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado

Reglamento (CE) 1030/2002, de 13 de junio de 2.002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.

Reglamento (CE) 343/2003, de 18 de febrero de 2.003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país

Reglamento (CE) 415/2003, de 27 de febrero de 2.003, sobre expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito

Reglamento (CE) 2133/2004, de 13 de diciembre de 2.004, sobre la obligación, para las autoridades competentes de los Estados miembros, de proceder al sellado sistemático de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países en el momento de cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican a tal efecto las disposiciones del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Manual común

Reglamento (CE) 851/2005, de 2 de junio de 2.005, que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación



aprobación a nivel intergubernamental de los Acuerdos de Schengen de 14 de junio de 1985 y el Convenio de Aplicación de 19 de junio de 1990¹⁰.

El Tratado de Ámsterdam ha supuesto un impulso a la armonización comunitaria de estas materias. Así el denominado “Acervo Schengen” ha alcanzado un mayor grado de institucionalización y de eficacia al ser incorporados al marco normativo comunitario¹¹.

Con el Tratado de Ámsterdam también se han comunitarizado las materias de asilo e inmigración, abandonando el tratamiento que a nivel intergubernamental les otorgaba el Tratado de Maastricht, poniéndose de

También hemos de destacar las siguientes Directivas que inciden sobre la presente materia:
Directiva 200/43/CE, de 29 de junio de 2.000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico
Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo de 2.001, relativa al reconocimiento mutuo de las Decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países
Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio de 2.00, relativas a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.
Directiva 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2.002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares
Directiva 2003/9/CE, de 27 de enero de 2.003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros
Directiva 2003/86/CE, de 27 de enero de 2.003, sobre el derecho a la reagrupación familiar
Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2.003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración
Directiva 2003/110/CE, de 25 de noviembre de 2.003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.
Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril de 2.004, 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.
Directiva 2004/82/CE, de 29 de abril de 2.04, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.
Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2.004, 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.

¹⁰ Publicados ambos en el DOCE L núm. 239 de 22 de septiembre de 2000.

¹¹ Protocolo N° 2 anexo al Tratado de Amsterdam.



relieve la necesidad de afrontar el reto de la inmigración desde la propia Unión¹².

Sin embargo las medidas adoptadas en esta materia, dado lo sensible de las mismas y la dificultad de adoptar acuerdos no ha pasado más allá de poder destacar la aprobación de un Libro Verde relativo a la política comunitaria para el retorno de los residentes ilegales¹³; de una Decisión del Consejo destinada a reforzar el marco penal para la represión de la entrada, circulación y estancia irregulares¹⁴, y diversos planes de acción puestos en marcha por el Consejo sobre la inmigración ilegal¹⁵, el control fronterizo¹⁶ y la política de repatriación¹⁷.

Si se ratifica y entra en vigor el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se impulsará de nuevo una mayor comunitarización

¹² El Tratado de Amsterdam atribuye competencias al Consejo de la Unión a fin de que adopte las oportunas medidas en materia de inmigración y residencias ilegales, incluyendo las medidas de repatriación (art. 63.3, b) TCE/VC) en el plazo de cinco años desde la aprobación de dicho Tratado.

¹³ Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2002).

¹⁴ Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002. DOCE L núm. 328 de 5 de diciembre de 2002.

¹⁵ Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la unión europea, de 28 de febrero de 2002, (DOCE C núm. 142 de 14 de junio de 2002).

¹⁶ Plan para la gestión de fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea de 13 de junio de 2002, Doc. Del Consejo 10019/02, FRONT 58. Destaquemos también la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea por el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004); conocida también como FRONTEX.

FRONTEX coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno.

¹⁷ Programa de acción sobre el retorno, de 28 de noviembre de 2002, doc. Del Consejo 14673/02, MIGR 125.



en esta materia¹⁸, pero habrá que estar a la espera y ver que se decide en esta materia.

Marco competencial andaluz en materia de inmigración.

Hasta aquí podríamos decir que hemos explicado el marco normativo que rige en España en materia de inmigración. Lo cual nos lleva a preguntarnos ¿Y las Comunidades Autónomas?; ¿Qué papel pueden jugar las mismas en esta materia, especialmente una Comunidad como Andalucía tan expuesta al fenómeno migratorio?.

Y es que hemos de pensar que en Andalucía están residiendo de forma regular 240.475 personas extranjeras, lo que hace que sea la tercera comunidad autónoma con mayor número de extranjeros, solamente superada por la Comunidad de Madrid y Cataluña¹⁹. Además se estima que de acuerdo con el padrón municipal, que refleja el número de extranjeros que se han inscrito en el registro municipal con independencia de que su situación sea considerada como regular o irregular, realmente la población inmigrante puede considerarse que es el doble. En concreto 416.582 personas²⁰.

¹⁸ DOUE C 310, de 16 de diciembre de 2004. Su entrada en vigor se fija para el 1 de noviembre de 2006 “siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad2 (art. IV-447.2 TCEU).

En su artículo III-267.1 al formular los objetivos de la política común de inmigración, no solo obliga a la UE a garantizar de forma permanente la necesaria lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, junto con la gestión eficaz de los flujos migratorios y a un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros. También extiende esa garantía, por primera vez en un Tratado comunitario, a la “prevención” de la inmigración ilegal.

¹⁹ Lo que supone el 11,71% de toda la población inmigrante en España. Datos a 31 de marzo de 2005. Fuente Secretaria de estado de Inmigración y Emigración. Dirección General de la Policía.

²⁰ Instituto Nacional de Estadísticas. Padrón de habitantes 1 de enero de 2005.



Estas personas tienen las mismas necesidades que la población española. Y dado que reclaman y la legislación estatal les concede una serie de derechos sociales: trabajo y seguridad social, a la educación, asistencia sanitaria, ayudas en materia de vivienda,..... estos han de ser otorgados, y por ende sufragados. El problema surge cuando es una Administración la que legisla sobre estos derechos, en nuestro caso la Central; y es otra diferente la que debe de concederlos, en nuestro caso las Autonómicas. Y llegados a este punto es cuando la Administración que debe desviar parte de sus recursos para atender a la población inmigrante empieza a reclamar competencias decisorias en esta materia.

E igualmente, ¿Cómo pueden actuar unos órganos políticos territoriales, por más que su actuación este socialmente justificada en una materia, cuya competencia les está vedada, por corresponderle a la Administración Central.

En principio, sería necesario que el estado Central les cediese expresamente en todo o en parte potestades en esta materia.

Así es como sucede, como acabamos de ver, cada vez que el Estado central español cede una cota de poder en esta materia a favor de la Unión Europea , o del Consejo de Europa, o de Naciones Unidas, o se limita su soberanía por su adhesión a alguna Convención internacional.

Estos actos de cesión de soberanía son del todo aparentes pues se materializan en la firma de un Instrumento Internacional, que en si mismo o en su propio desarrollo implican una cesión de soberanía.

Sin embargo, no ha sucedido lo mismo cuando las Comunidades Autónomas han querido asumir competencias en esta materia.



De hecho lo normal hubiese sido que si las Comunidades Autónomas quisieran adquirir competencias en esta materia hubiesen acudido en todo caso al procedimiento constitucional del artículo 150 de la Constitución²¹; que es el que permite que el Estado Central ceda una competencia suya exclusiva a una Comunidad Autónoma²², sin embargo, esto no ha sido así y se ha preferido acudir a otras vías más sutiles.

Refiriéndonos a partir de ahora en exclusiva a la Comunidad Autónoma Andaluza, aunque la mayoría de lo que comentemos sería extrapolable a otras Comunidades Autónomas, hemos de decir que se ha partido de las competencias asumidas en el propio Estatuto de Autonomía, y a partir de allí se han expandido esos títulos competenciales al máximo posible para poder habilitar una actuación autonómica global o semi global, según se mire, en el campo de la extranjería.

Si se lee el Estatuto de Autonomía Andaluz, y más concretamente el Título Primero en el que se concretan las competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza no encontramos mención expresa al fenómeno migratorio; sin embargo sí que se asumen competencias en otras materias como

²¹ [Artículo 150.](#)

1. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

(...)

²² Así se actuó por ejemplo para ceder a la Comunidad Autónoma de Cataluña competencias en materia de tráfico. L.O. 6/1997, 15 diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña («B.O.E.» 16 diciembre).



Asistencia y Servicios sociales o Instituciones públicas de protección y tutela de menores; o Educación que como acabamos de explicar han de ser prestadas no solamente a la población española, sino también a la población inmigrante en Andalucía.

Teniendo presentes estas competencias; y las que posteriormente se han asumido por la Comunidad Autónoma Andaluza en otras materias por Ley Orgánica; nos encontramos con que no hay Consejería del Gobierno Andaluz que en su labor de día a día no tenga que tratar, aunque sea incidentalmente con la población inmigrante.

Vista esta situación, la solución política andaluza ha sido ir Consejería por Consejería²³ estudiando en que medida cada una de ellas estaba actuando sobre la población inmigrante residente en Andalucía; es decir, en qué puntos concretos las competencias de cada Consejería actuaban sobre el fenómeno migratorio.

Tras este estudio ha quedado claro que si bien aisladamente podría parecer que cada una de estas pequeñas competencias tenían una influencia colateral sobre la población inmigrante; unidas todas ellas, como vamos a ver su influencia es más que importante.

Quedaba solamente por hacer dos cosas: Por un lado, planificar de forma conjunta todas estas pequeñas competencias, y por otro, crear una serie de instituciones que coordinasen la labor de todas las Consejerías.

²³ En la Actualidad el Gobierno Andaluz se encuentra dividido en 14 Consejerías: Presidencia; Gobernación; Economía y Hacienda; Justicia y Administración Pública; Innovación Ciencia y Empresa; Obras Públicas y Transportes; Empleo; Turismo, Comercio y Deporte; Agricultura y Pesca; Salud; Educación; Para la Igualdad y Bienestar Social; Cultura y Medio Ambiente.



De ahí el hecho de que en Andalucía ya contemos con dos Planes Integrales para la Inmigración. Uno primero que ha tenido una vigencia entre los años 2002 y 2005²⁴ ; y un segundo que es el que se está desarrollando en la actualidad con un periodo de vigencia para los años 2006 a 2009²⁵.

Estos planes planifican la labor de la Junta de Andalucía en todas aquellas áreas en que cada Consejería pudiera ejercer competencias en el ámbito de la inmigración, para a continuación estructurar y orientar de forma global cada proyecto concreto.

En el II Plan, de vigencia actual se identifican una serie de Áreas en las cuales tiene que actuar la Junta de Andalucía, se diseñan ya unos Proyectos precisos y se encomienda su desarrollo a unas Consejerías y Departamentos concretos.

Del estudio de estas Áreas y Proyectos se desprende una imagen bastante fiel de la labor de la Junta de Andalucía en el campo de la inmigración.

I Área socio-educativa; cuyo principal responsable es la Consejería de Educación a través de las Direcciones Generales de Participación y Solidaridad en la Educación, Planificación y Centros, Innovación y Formación del Profesorado y Formación Profesional y Educación Permanente.

El punto de partida de esta área es triple: Primeramente la educación es una competencia de la Comunidad Autónoma Andaluza²⁶; en segundo lugar, el

²⁴ Decreto 1/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía.

²⁵ Decreto 92/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009.

²⁶ Artículo 19 , del Estatuto de Autonomía Andaluz.



sistema educativo andaluz tiene un carácter universal que garantiza el acceso gratuito a la educación básica obligatoria a toda persona que resida en la región; y en último lugar en España, la Ley de Extranjería reconoce que los extranjeros menores de dieciocho años tienen el derecho y el deber a la educación. Este derecho comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, la obtención de la titulación correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas²⁷.

Por ello, la Administración Andaluza es la única institución española responsable de asistir a la población inmigrante que resida en Andalucía en materia de educación.

Esta situación ha motivado el diseño de una serie de Proyectos específicos y Actuaciones exclusivas para la población inmigrante que buscan la integración de las personas de origen extranjero en el marco de la política educativa de la Junta de Andalucía, incluyendo las que fomentan una participación más alta por parte del alumnado y sus familias, prestando especial atención a los posibles problemas de identidad cultural de los menores inmigrantes. Dentro de este área se incluyen las medidas destinadas a la Educación Permanente de Adultos Extranjeros, ya que son actuaciones educativas.

En concreto la Junta de Andalucía se han señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para ser alcanzados a través del desarrollo de proyectos específicos en el periodo 2006-2009:

²⁷ Artículo 9, de la LO 4/00, de 11 de enero.

1. Facilitar la escolarización, en cualquier época del año, de todas las niñas y niños pertenecientes a familias inmigrantes, en las mismas condiciones que el alumnado andaluz.
2. Favorecer la adaptación de la atención educativa a las características y necesidades de este alumnado.
3. Favorecer que los Centros Educativos elaboren proyectos de centro, que contemplen la perspectiva intercultural, que faciliten y promuevan procesos de intercambio, interacción y cooperación entre las culturas.
4. Potenciar programas de apoyo al aprendizaje de la lengua española para el alumnado inmigrante.
5. Mantener y valorar la cultura de origen del alumnado inmigrante.
6. Favorecer un clima social de convivencia y respeto, fomentando que los centros educativos sean un núcleo de encuentro y difusión de los valores democráticos, no sólo de la comunidad educativa sino del propio entorno donde se desarrolle la actividad.
7. Aportar al alumnado inmigrante de lengua no española una enseñanza que facilite su integración y que prevea el estudio de la lengua española y la promoción de la enseñanza de la lengua materna.
8. Promover el acceso y la continuidad de la población adulta inmigrante en los diversos niveles de la educación permanente.
9. Establecer estrategias de intervención para la incorporación de nuevas líneas de trabajo en la educación permanente relacionada con la población inmigrante.

II Área socio-laboral ; donde se prevé la actuación interadministrativa de las Consejerías de Gobernación, Empleo y para la Igualdad y Bienestar Social; junto con los Ayuntamientos de los entes locales más afectados por la



inmigración económica²⁸ y con los organismos sociales y ONGs que trabajan más de cerca con la población inmigrante en Andalucía²⁹.

En el área socio-laboral, hay que tener presente que estamos ante una competencia compartida entre la propia Unión Europea, el Gobierno Central y los Gobiernos Autonómicos³⁰.

En este contexto, la Ley de Extranjería dispone que los extranjeros que reúnan los requisitos previstos, tanto en la dicha Ley Orgánica como en las disposiciones que la desarrollen, tendrán derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como al acceso al Sistema de la

²⁸ Diputación de Almería; Ayuntamiento de Almería; Ayuntamiento de La Mojonera; Ayuntamiento de Roquetas de Mar ; Ayuntamiento de Vicar; Ayuntamiento de Algeciras; Ayuntamiento de Cartaya; Ayuntamiento de Lepe; Ayuntamiento de Moguer.

²⁹ Instituto Andaluz de la Mujer (IAM); Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP); Federación Andalucía Acoge; Unión General de Trabajadores (UGT); Comisiones Obreras (CC.OO); Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG); Plataforma de Asociaciones de Inmigrantes de Andalucía

³⁰ En España, la Política Nacional de Empleo se desarrolla, dentro de las orientaciones generales de política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. La globalización de la economía y el progreso de integración europea ya no permiten pensar y actuar sólo en clave nacional.

La estrategia de coordinación de políticas iniciada en la Unión Europea – política económica, a través de las Grandes Orientaciones de Política Económica, y política de empleo, a través de las Directrices de Empleo y los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, en coordinación con la Estrategia de Inclusión Social – obligan al Estado español a establecer objetivos cuantificados de actuación con desempleados, toda vez que la Unión Europea vincula la distribución de fondos europeos (Fondo Social Europeo) al logro de dichos objetivos. El Sistema Nacional de Empleo, integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, es el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo.

El artículo 35 de la Constitución española regula el derecho y el deber de trabajar, y conforme al artículo 149.1.7ª y 17ª de la citada norma, la legislación laboral y la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Por su parte, la legislación autonómica refuerza los anteriores señalando una serie de objetivos informadores de la gestión en el marco laboral: fomento del empleo, formación para el empleo, orientación e información, prospección, registro de demanda e intermediación en el mercado de trabajo.



Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente en cada momento³¹.

En consecuencia, en el marco del Área Socio-Laboral se incorporan actuaciones encaminadas a mejorar la formación para el empleo, la orientación laboral, la incorporación al mercado de trabajo o el fomento del autoempleo, entre otras acciones, bajo la premisa de igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta, además, aquellas actuaciones que mejoren las condiciones laborales, en materia de seguridad y prevención de riesgos laborales. En este sentido, entre los ejes fundamentales fijados por el Gobierno Andaluz para conseguir la Segunda Modernización de Andalucía, se incluye conseguir más bienestar para todos, ampliando el acceso de los servicios públicos a las capas medias y garantizando la inclusión social y la desaparición del género como factor de discriminación o limitación de oportunidades.

En concreto la Junta de Andalucía se ha señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para ser alcanzados por medio del desarrollo de programas concretos y específicos en el periodo 2006-2009:

1. Promover la valoración de la diversidad cultural como factor de lucha contra el racismo y la xenofobia, desarrollando medidas que favorezcan el acceso y la promoción de los hombres y las mujeres inmigrantes en el mercado laboral y su participación igualitaria en la vida social comunitaria.
2. Mejorar y favorecer la cualificación profesional y la integración sociolaboral de la población inmigrante en el sector agrario y pesquero.

³¹ Artículo 10 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

3. Facilitar el conocimiento del mercado de trabajo en Andalucía en relación con la población inmigrante y favorecer la difusión y utilización de dicho conocimiento.
4. Facilitar el acceso de la población inmigrante residente en Andalucía a la red de Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo.
5. Promover la inserción laboral de la población inmigrante a través de la orientación, la intermediación y el autoempleo.
6. Promover la inserción laboral de la población inmigrante a través de la orientación, la intermediación y el autoempleo.
7. Detectar buenas prácticas para la incorporación en igualdad al mercado laboral de la población inmigrante desarrolladas en los programas de la Iniciativa Comunitaria EQUAL de Andalucía.
8. Conocer la participación de mujeres y hombres inmigrantes en diversas convocatorias de subvenciones dirigidas al fomento del empleo en Andalucía.
9. Favorecer la cualificación profesional y la integración sociolaboral de la población inmigrante residente en Andalucía mediante el acceso a la Formación Profesional Ocupacional.
10. Desarrollar la cualificación del profesorado de la F.P.O. en materias relacionadas con la interculturalidad y la inmigración.
11. Impulsar estudios orientados a la detección de necesidades formativas de la población inmigrante.
12. Desarrollar actuaciones específicas de orientación, formación e inserción sociolaboral para inmigrantes en Andalucía.
13. Facilitar la integración social y laboral de menores procedentes de la inmigración.
14. Abordar desde el ámbito de las relaciones laborales las situaciones que generan la incorporación de personas inmigrantes al mercado de trabajo.



15. Promover y fomentar actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales y de mejora de las condiciones de trabajo, en relación con el fenómeno migratorio.

III Área socio-sanitaria, cuyo principal responsable es la Consejería de de Salud a través del Servicio Andaluz de Salud (SAS); y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, a través de la Dirección General para las Drogodependencias y Adicciones y el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM).

En el área sociosanitaria, la competencia legislativa está compartida entre la propia Unión Europea³², el Gobierno Central y los Gobiernos Autonómicos; mientras que la ejecución de esta política pertenece exclusivamente a la Comunidad Autónoma Andaluza³³.

En España, la Ley de Extranjería reconoce a los extranjeros inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, el derecho a la asistencia sanitaria en igualdad de condiciones que los-las nacionales, especificando concretamente que los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia ante enfermedades graves o accidentes, cualquiera que sea su causa y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica. Los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas

³² A nivel europeo hay que destacar el “Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003- 2009)”, que constituye una parte esencial de la estrategia de la Comunidad Europea en materia de salud.

³³ La legislación estatal sobre sanidad establece las bases ordenadoras para la creación del Sistema Nacional de Salud, cuyo objeto es disponer acciones de coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas sanitarias como medio para poder asegurar a los ciudadanos y ciudadanas el derecho a la protección de la salud, a fin de garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el conjunto de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas.

En el ámbito andaluz, el Sistema Sanitario Público de Salud se ha consolidado como el garante del derecho a la protección de la salud, de forma universalizada y equitativa, sin que nadie pueda verse discriminado por ninguna circunstancia de nacimiento, racial, etc.

condiciones que los españoles y las extranjeras embarazadas tendrán derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto.

En este sentido, la Ley de Salud de Andalucía confiere el carácter de titular de los derechos en ella contenidos a los extranjeros residentes en cualquiera de los municipios de Andalucía y a los no residentes en Andalucía que tengan establecida su residencia en territorio nacional, aunque sin perjuicio de ello se garantiza a todas las personas en Andalucía las prestaciones vitales de emergencia.

En esta área se contemplarán las acciones que se realizan en materia de atención a drogodependencias y adicciones y salud mental.

En concreto la Junta de Andalucía se ha señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para ser alcanzados en el periodo 2006-2009:

1. Facilitar el acceso al Servicio Sanitario Público de Andalucía a la población inmigrante.
2. Mejorar la calidad asistencial de los problemas de salud de la población inmigrante y sus familias.
3. Incorporar la perspectiva y las necesidades de la población inmigrante en la atención del programa de salud materno infantil.
4. Ampliar el Plan de Atención a Cuidadores y Cuidadoras adaptándolo a los problemas de salud de las familias inmigrantes.
5. Atender las necesidades de salud de las personas inmigrantes que ejercen la prostitución.
6. Reducir los riesgos y daños derivados del consumo de drogas y las adicciones entre personas de origen extranjero mediante medidas

adaptadas a los patrones de consumo y las características culturales y lingüísticas de esta población.

7. Impulsar el acceso y la adaptación de la atención socio sanitaria y la promoción de la salud a las personas de origen extranjero con problemas de drogodependencias y adicciones.

IV Área de Inclusión y Bienestar Social, cuyo principal responsable es la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social; a través de la Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión, estando prevista una actuación interadministrativa que englobe a las Corporaciones Locales, Organizaciones Sindicales y Entidades privadas sin ánimo de lucro.

En esta área también confluyen las competencias de la Unión Europea; de la Administración Central y Autonómica, teniendo que destacar aquí los Planes Andaluces para la Inclusión Social 2003-2006, y de Apoyo a las familias que ya incluyen un tratamiento individualizado hacia la población inmigrante en Andalucía.

En esta área se establece un especial compromiso en los servicios sociales comunitarios, y con programas específicos para menores, jóvenes y mujeres inmigrantes.

En concreto la Junta de Andalucía se ha señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para alcanzar en el periodo 2006-2009:

1. Desarrollar el proyecto Observatorio de las Migraciones en el Estrecho y Prevención de efectos Indeseados, con la finalidad de establecer mecanismos de coordinación entre entidades públicas y privadas que

permitan mejorar la convivencia entre la población inmigrante y autóctona en zonas transfronterizas, a través de la realización de actuaciones de atención social, investigación, formación y sensibilización social.

2. Promover la participación social y el asociacionismo de la población inmigrante, así como el agrupamiento en federaciones, redes y otras estructuras análogas.
3. Desarrollar modelos de actuación, catalogados como buenas prácticas, con objeto de favorecer la integración de las personas inmigrantes en la sociedad de acogida.
4. Fomentar el acceso normalizado de la población inmigrante al sistema público de Servicios Sociales.
5. Informar, orientar y asesorar a la población inmigrante sobre la realidad de la sociedad andaluza, facilitando el proceso de integración.
6. Promover la participación, el asociacionismo y el voluntariado social entre la población inmigrante
7. Ofrecer atención inmediata y primera acogida a menores extranjeros no acompañados.
8. Ejercer a través del acogimiento residencial de Centros de Protección de Menores la guarda y tutela de menores precedentes de la inmigración en situación de desamparo.
9. Informar, orientar y asesorar a las mujeres inmigrantes sobre sus derechos y obligaciones, así como de los recursos a los que tienen acceso.
10. Facilitar el acceso de las mujeres extranjeras e inmigrantes, que hayan sido víctimas de la violencia de género, a los recursos de información, asesoramiento, atención y acogida.



V Área de equipamientos, alojamiento y vivienda. Estas actuaciones son ejecutadas por las Consejerías de: Gobernación, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias y de Administración Local; de Obras Públicas y Transportes, a través de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, y para la Igualdad y Bienestar Social, a través de las Direcciones Generales de Servicios Sociales e Inclusión y de Infancia y Familia.

Por lo que respecta al derecho a las ayudas en materia de viviendas, el artículo 13 de la Ley Orgánica 4/2000, contiene el siguiente precepto:

“Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles.”.

El artículo 47 de la Constitución reconoce el derecho a la vivienda para los españoles, por lo que se ha producido, con la introducción del artículo 13 de la Ley Orgánica mencionada, una extensión del derecho originariamente atribuido a los españoles, a los extranjeros residentes y titulares de un permiso de trabajo y residencia.

La competencia en materia de vivienda, conforme al artículo 148.1.3ª de la Constitución y al 13.8 del Estatuto de Autonomía, corresponde a las Autonomías, que habrán de incluir en sus programas sobre viviendas a los extranjeros residentes regulares en la Comunidad. No obstante; por cuanto el Estado Central tiene competencia exclusiva para legislar sobre las bases de coordinación económica (art 149.1.13º CE); para establecer las bases de la ordenación del crédito (art 149.1.11º); para la regulación del Derecho Civil y de las bases de las obligaciones contractuales (art 149.1.8º); ha podido salvar parte de su competencia sobre esta materia y con la vigencia de los Planes

Estatales de Vivienda³⁴, nos lleva a concluir que estamos ante una competencia compartida, cuyas lindes son y serán siempre polémicas³⁵.

En Andalucía y en relación con la población inmigrante los esfuerzos se han orientado hacia la obtención de viviendas dignas en régimen de alquiler para los temporeros, para la población inmigrante en situación de especial vulnerabilidad y especialmente dotar de inmuebles suficientes a la Red de Recursos y Centros de protección de menores, para atender el aumento de población de menores procedentes de la inmigración.

En concreto la Junta de Andalucía se ha señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para alcanzar en el periodo 2006-2009:

1. Promover y mejorar los equipamientos e infraestructuras de los municipios andaluces.
2. Promover el alojamiento y los servicios de atención básica destinados de forma transitoria a hombres y mujeres inmigrantes en situación de vulnerabilidad.
3. Promover, en coordinación con la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, la creación, adecuación y equipamiento de centros y servicios destinados a personas inmigrantes que tengan por objetivo de facilitar su participación e integración.

³⁴ El Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 recoge la previsión de que las viviendas acogidas a la financiación tengan características adecuadas a ocupantes con circunstancias específicas definidas, tales como jóvenes, tercera edad, inmigrantes u otros, y siempre que dichas actuaciones sean acordes con la integración social de dichos colectivos, adoptando las siguientes modalidades: subvenciones, subsidiación de los préstamos cualificados, ayudas económicas directas destinadas a facilitar el pago de la entrada para el primer acceso a la vivienda en propiedad, etc.

³⁵ En este sentido Ver SSCT 152/1988, 39/1992 y 13/1992.

4. Fomentar, en municipios de alta movilidad laboral, la promoción de viviendas y unidades habitacionales en régimen de alquiler, destinadas al alojamiento de trabajadores temporales desplazados de su residencia habitual, especialmente a la población inmigrante.
5. Promover el alojamiento temporal o normalizado de la población inmigrante.
6. Aumentar y mejorar la capacidad de acogida de la Red de Recursos y Centros de protección de menores, para atender el aumento de población de menores procedentes de la inmigración.

VI Área de cultura, ocio y participación. Los organismos responsables del logro de estos objetivos del II Plan Integral para la Inmigración son la Consejería de Cultura, a través de la Dirección General del Libro y del Patrimonio Bibliográfico y Documental, la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, a través del Instituto Andaluz de la Mujer y del Instituto Andaluz de la Juventud, la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, a través de la Dirección General de Actividades y Promoción Deportiva, la Consejería de Gobernación, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias y la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, a través de la Dirección General de Innovación y Administraciones Públicas.

Al igual que en anteriores casos estamos ante una competencia compartida entre el Estado Central (arts 150.28º CE) y las Comunidades Autónomas (Arts 148.1 14º a 17º CE) con unas fronteras marcadas más por la agenda política que por un rigor hermenéutico a la hora de interpretar la Constitución.

En este campo la labor de la Junta de Andalucía se centra en promover y favorecer el intercambio de culturas en todas sus manifestaciones, para



conformar así una sociedad abierta, rica y plural. Dos son los caminos que se impulsan para lograr este objetivo: Por un lado la programación de actividades deportivas y de ocio que tiendan a integrar la población inmigrante con la andaluza; y en segundo lugar buscar una mayor participación de la población extranjera en los distintos ámbitos de la sociedad.

En concreto la Junta de Andalucía se ha señalado en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes objetivos para alcanzar en el periodo 2006-2009:

1. Programas, medidas y/o actuaciones que, dentro del Plan de Deporte Local, faciliten el fomento de actividades físico – deportivas dirigidas al colectivo inmigrante, con el fin de favorecer su socialización, normalización e integración en la comunidad.
2. Impulsar un espacio de debate y reflexión sobre la situación de las mujeres inmigrantes en nuestras provincias y capacitar a los agentes sociales que intervienen con población inmigrante de las herramientas e instrumentos de implementación del enfoque integrado de género.
3. Fomentar el asociacionismo de mujeres inmigrantes para promover su participación y facilitar su integración en la sociedad de acogida.
4. Promover la integración de jóvenes inmigrantes en el movimiento asociativo juvenil.
5. Promover la participación de los jóvenes inmigrantes en los programas europeos.
6. Ofrecer y asegurar el acceso de las minorías étnicas, lingüísticas y culturales al servicio bibliotecario, al mismo nivel que el resto de los ciudadanos y ciudadanas, facilitándoles recursos y servicios adecuados a su situación y necesidades, favoreciendo el



conocimiento de su cultura e idioma por parte del resto de los usuarios y usuarias de las bibliotecas municipales y fomentando el uso de la Biblioteca Pública como lugar de encuentro e intercambio de la diversidad cultural.

7. Implicar a la población inmigrante extranjera en programas de voluntariado cultural.
8. Impulsar y potenciar espacios de debate y reflexión sobre el fenómeno migratorio en las provincias andaluzas.
9. Favorecer y potenciar la participación en la Sociedad de la información de las personas inmigrantes existentes en Andalucía.

VII Área de Atención Jurídica, Los organismos responsables de la ejecución de las medidas de esta área son la Consejería de Justicia y Administración Pública, a través de la Dirección General de Instituciones y Cooperación con la Justicia; la Consejería de Gobernación, mediante la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, mediante Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión. La gestión de dichas medidas recae sobre los Colegios de Abogados, Sindicatos, Asociaciones y Servicios Sociales Comunitarios.

En principio la Administración de Justicia es una competencia que le compete en exclusiva al Estado Central (art. 149.5º CE); e incluso si siguiendo a Montesquieu quisiéramos considerar a la Administración de Justicia como uno de los tres pilares del Estado español resultaría impropio que sus competencias entraran en el mercadeo de competencias entre el Estado Central y las Autonomías. Sin embargo el devenir político español hacen albergar pocas esperanzas de que con el tiempo podamos seguir hablando de una única Administración de Justicia española; para pasar a hablar de múltiples



cada una intervenida por los poderes ejecutivos de cada Comunidad Autónoma.

Primeros pasos ya se han dado, y en nuestro campo tenemos que hablar que la Comunidad Autónoma andaluza ha conseguido que se le transfiera la competencia para administrar los fondos que se adscriben al pago de los letrados, procuradores, y demás personal de la justicia que cobran sus honorarios a cuenta del derecho de justicia gratuita reconocidos a sus clientes³⁶. Como quiera que se le ha reconocido a todos los inmigrantes, sin tener en cuenta su situación regular o irregular, dicho derecho³⁷ y que en la práctica la gran mayoría se acogen a esta medida, la partida presupuestaria destinada a esta materia es lo suficientemente importante como para que el II Plan Andaluz le dedique un tratamiento individualizado.

En el mismo no solamente se hace mención al acceso pleno a la justicia por parte de la población inmigrante, sino que también se incide en la labor de asesoramiento; y en dar un tratamiento especial a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad.

Tres son pues los objetivos que se marca el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía para el periodo 2006-2009:

1. Posibilitar el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de personas extranjeras y prestación de asistencia legal.

³⁶ Las funciones relativas al reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, fueron asignadas a la Consejería de Justicia y Administración Pública por Decreto 139/2000, de 16 de mayo (BOJA núm. 59, de 20 de mayo del 2000), mediante el traspaso de competencias efectuado por el Real Decreto 142/1997, de 31 de enero, y la ampliación del mismo por el R.D. 2074/1999, de 30 de diciembre, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

³⁷ Artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.



2. Posibilitar el asesoramiento jurídico e información integral a inmigrantes.
3. Posibilitar la ayuda y atención a personas de origen extranjero víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

VIII Áreas de formación, investigación y sensibilización social. En estas áreas el papel motriz corresponde a la Consejería de Gobernación, a través de las Direcciones Generales de Coordinación de Políticas Migratorias. Se prevé que los programas que se impulsen tengan carácter interdepartamental para posibilitar la participación de otras Consejerías tales como la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, la Consejería de Empleo, la Consejería de Salud, o la Consejería de Justicia.

Estas materias mientras se ejerciten sobre competencias propias de la Junta de Andalucía estarían amparadas por el marco competencial autonómico. El problema surge cuando se ejercitan, por ejemplo, campañas de sensibilización social global sobre una competencia exclusiva del Estado central, como es la inmigración, a pesar de que se hayan ido arañando pequeñas competencias de forma indirecta como estamos viendo. En todo caso la Administración Central no ha planteado ningún conflicto de competencias por lo que se prevé que la acción de la Junta de Andalucía pueda transcurrir pacíficamente en estos campos.

En el área de formación la labor de la Junta de Andalucía se orienta a garantizar la especialización y cualificación de los recursos humanos profesionales, así como la calidad de las actuaciones que se realicen en esta área.



En el área de Investigación la labor se centra en el estudio de la realidad migratoria, a fin de permitir que las políticas públicas cuenten con elementos objetivos y científicos a la hora de la toma de decisiones.

Por último, en el área de sensibilización social se busca ofrecer información veraz que permita una comprensión del fenómeno migratorio por parte de todos los ciudadanos, así como de los y las profesionales de la materia. Se quiere en esta área fomentar especialmente los valores solidarios y de aquellos que promueven la diversidad como factor de cohesión social.

En concreto los objetivos pormenorizados incluidos en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía los siguientes:

1. Mejorar la formación en materia de inmigración de profesionales que desarrollan su trabajo en contacto directo con inmigrantes o bien contribuyen a difundir conocimientos y crear opiniones y actitudes en la ciudadanía (docentes, periodistas, etc.)
2. Favorecer el intercambio y la transformación de conocimientos entre personas que intervienen o investigan en el ámbito de la inmigración.
3. Conocer la realidad de la población inmigrante con una perspectiva de género.
4. Formar a profesionales de diferentes ámbitos de especialización en Interculturalidad y promover la incorporación de la perspectiva intercultural en los programas y acciones formativas dirigidos a estos y estas profesionales, que pueden estar, o no, relacionados con la población inmigrante extranjera.
5. Sensibilizar a través de la formación del personal de la gerencia pública local en el área de la interculturalidad.

6. Formar a profesionales del ámbito jurídico para que la atención a la población inmigrante demandante de asistencia jurídica gratuita sea la adecuada.
7. Fomentar el respeto a la diversidad cultural de la sociedad a través de acciones que promuevan la formación y la educación en valores entre la comunidad universitaria.
8. Realizar estrategias de formación, investigación y sensibilización con el colectivo de profesionales relacionados con la atención y educación a menores inmigrantes.
9. Potenciar los conocimientos y habilidades en mediación intercultural de los profesionales que trabajan en el ámbito de las drogodependencias y adicciones.
10. Promover la adquisición de valores que faciliten la integración, la valoración positiva del hecho inmigratorio y el respeto a la diversidad entre la población joven de acogida.
11. Mejorar la cualificación del personal de los servicios públicos de empleo con relación a la población inmigrante.
12. Mejorar la cualificación del personal de los servicios públicos de empleo con relación a la población inmigrante.
13. Impulsar y fomentar la formación reglada en materia de Mediación Intercultural.
14. Conocer la realidad de la inmigración en Andalucía, de los factores que la determinan, de sus repercusiones, desigualdades entre mujeres y hombres, así como su evolución en el ámbito autonómico, provincial y local.
15. Mejorar el conocimiento del fenómeno migratorio en Andalucía, el impacto en ámbitos económicos, sociales o culturales, así como su evolución ya sea con relación a Andalucía, el territorio nacional u otros territorios autonómicos o provinciales.

16. Generar ideas e instrumentos que puedan servir a los responsables públicos locales en la gestión del fenómeno migratorio en el ámbito municipal
17. Investigar el fenómeno migratorio, la diversidad cultural y temas relacionados con la interculturalidad: migraciones, racismo, xenofobia, nacionalismos... etc.
18. Análisis y estudio de los procesos de integración social de la población inmigrante.
19. Analizar y estudiar la situación de las personas de origen extranjero, en relación con el consumo de drogas y las
20. adicciones en Andalucía, contemplado la perspectiva cultural.
21. Mejorar el conocimiento del mercado laboral, así como las características socioeconómicas de la población inmigrante en relación con el empleo, en relación con su inserción sociolaboral.
22. Propiciar en la sociedad andaluza actitudes favorables a la acogida y a la integración social de la población do de prevenir la aparición de actitudes negativas hacia el hecho migratorio, así como modificar las posibles conductas racistas y xenófobas.
23. Contribuir a mejorar el conocimiento del fenómeno de la inmigración por parte de la sociedad de acogida en general y, en particular de profesionales que trabajan en contacto directo con la población inmigrante o que contribuyen directamente a la formación de opiniones y actitudes de la población hacia esta realidad (docentes, periodistas, profesionales de atención sanitaria, social, etc.).
24. Propiciar en la sociedad andaluza actitudes favorables a la acogida y a la integración social de las mujeres y hombres inmigrantes, tratando de prevenir la aparición de actitudes negativas hacia el hecho migratorio, así como modificar las posibles conductas racistas y xenófobas,



- promoviendo campañas específicas de sensibilización en los medios de comunicación.
25. Realización de acciones de sensibilización hacia la realidad migratoria que favorezcan la participación de entidades de carácter público y privado.
 26. Difundir aquellas novedades y cuestiones de actualidad, en materia de inmigración, que puedan afectar a las Entidades Locales
 27. Impulsar acciones en las que las mujeres sean las protagonistas y beneficiarias de un acercamiento social, económico y cultural entre las dos orillas del estrecho de Gibraltar.
 28. Promover la igualdad de trato de la población inmigrante respecto a la española.

IX Área de Cooperación al Desarrollo. El impulso de las políticas derivadas de esta área corresponde a la Consejería de Presidencia, a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.

De acuerdo con el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, la cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía se fundamenta en “la necesidad de contribuir a que la vida de las personas de los países menos avanzados se desenvuelva en condiciones dignas, siendo su objetivo último la erradicación de la pobreza humana mediante la promoción de un desarrollo socioeconómico y sociocultural sostenible”.

Si bien compartimos la opinión de que es necesario actuar en los países de origen de los inmigrantes como mejor medio para frenar o al menos moderar estos flujos humanos, y que todo lo que se haga en estos países será poco; no es menos cierto que tras este planteamiento tan correcto, desde el punto de vista humano, esconde una usurpación sin ningún título jurídico de una parcela



del poder tan clave en la soberanía nacional como es la dirección de la política exterior de un País.

Si se estudian las Leyes andaluzas que regulan la cooperación internacional de esta Comunidad observamos que se sustentan en oscuras entelequias.

El punto de partida es la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En la exposición de motivos de esta Ley se dice que la misma se justifica en “la necesidad de contribuir para que la vida de personas de países menos favorecidos se desenvuelva en condiciones dignas”, pero no se cita título competencial alguno.

Esta argumentación es muy válida cuando sostiene una acción política, jurídicamente correcta, dirigida a impulsar la solidaridad entre las personas y naciones. Sin embargo, es más que discutible e incluso puede verse como de mera retórica, cuando de lo que se trata es de arrancar una competencia exclusiva del Estado Central sin título jurídico alguno.

A partir de allí, el camino se vuelve más fácil, pues ya la siguiente norma se justifica y apoya en la anterior, y así sucesivamente.

Aún con todo, y al no haberse recurrido esta normativa ante el Tribunal Constitucional, la Junta de Andalucía ha empezado a desarrollar en esta áreas sus funciones en la esfera internacional.



Esta situación ha llevado a que la Junta de Andalucía haya asumido compromisos con terceros estados, como si fuera un actor más de la escena internacional (Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá o Marruecos)³⁸.

Estos acuerdos se plasman bajo la denominación de “Declaración de Intenciones, o Memorándums”. Esta terminología de segundo nivel esconde verdaderos compromisos internacionales entre las partes; que suponen importantes desembolsos económicos para la hacienda autonómica andaluza (37.957.073,95 € en el año 2005)³⁹. La simple lectura de estos acuerdos lleva a concluir que no estamos ante meras exposiciones voluntarias entre las partes; sino ante verdaderos compromisos que se articulan por medio de la

³⁸ Memorándum de entendimiento entre la Junta de Andalucía y la República de Chile en materia de desarrollo regional y local (26 de mayo de 2001)

Memorándum de entendimiento entre la Junta de Andalucía y la República de Chile en materia de empleo y servicios sociales (18 de junio de 2001)

Declaración de intenciones para la cooperación entre la Junta de Andalucía (España) y la República de Costa Rica (07-04-2004).

Declaración de Intenciones para la cooperación entre la Junta de Andalucía y la República de Cuba (15 de mayo de 1999)

Declaración de intenciones para la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Repúblicas de Honduras, Nicaragua, Guatemala y el Salvador ante la grave situación planteada por los daños ocasionados por el Huracán Mitch

Memorándum de entendimiento entre la Junta de Andalucía y la República de el Salvador para la cooperación.

Memorándum de entendimiento entre la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá y la Administración de la Junta de Andalucía. Periodo 1998-2001.

Declaración de Intenciones para la cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía y la Administración del Reino de Marruecos para el periodo 2003-2006. 19 de marzo de 2003

Memorandum de entendimiento relativo a la creación en el Norte y en el Oriental del Reino de Marruecos del Programa "Red de Centros de Empresas e Innovación" entre la Junta de Andalucía, el Ministerio de Industria, de Comercio y de Adaptación de la Economía, la Agencia para la Promoción y Desarrollo Económico y Social de las Prefecturas y Provincias del Norte del Reino y la Agencia para la Promoción y Desarrollo Económico y Social de las Prefecturas y Provincias de la Oriental del Reino.

Memorándum de Entendimiento entre la Junta de Andalucía y la Secretaría de Estado encargada de la Familia, la Infancia y las Personas discapacitadas del Reino de Marruecos para la Cooperación en materia de políticas sociales.

En todo caso se están realizando subvencionado Proyectos den Terceros Países con los que no se ha firmado ningún instrumento internacional; caso de los Territorios palestinos, Mauritania, Territorios Saharais, Indonesia y Pakistán.

³⁹ Balance de la Cooperación Andaluza en el año 2005. Informe de la Junta de Andalucía. Año 2006.



creación de comisiones de seguimiento de los mismos con representantes de ambas partes, y que en el caso de Marruecos llevan asociados un verdadero y sustancial Programa de Desarrollo Transfronterizo en territorio marroquí (con un montante de 12.313.512,80 euros; lo que supone el 31,25 % de toda la Ayuda internacional de la Junta de Andalucía)⁴⁰.

Centrándonos en los Objetivos establecidos en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, estos son los siguientes:

1. Contribuir en la medida de las posibilidades, a la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible de los países cuyos flujos migratorios se encuentren entre los que mayor número de inmigrantes aportan a la Comunidad Autónoma de Andalucía.
2. Sensibilizar e informar a la sociedad andaluza sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos y grupos sociales, así como impulsar el establecimiento de cauces de participación y solidaridad social en las acciones de cooperación.
3. Promover la participación directa de personas migrantes en programas y proyectos de desarrollo en sus países de origen.

Coordinación de las Políticas Migratorias

Siendo esta la situación existente en Andalucía, y dado el carácter fragmentario de cada una de las acciones en que tiene competencia la Junta de Andalucía, o se ha irrogado, era y es necesario la creación de un organigrama institucional que coordine la acción de cada Consejería por un

⁴⁰ Lo que lo convierte con diferencia en el primer preceptor de ayuda andaluza; seguido de el Salvador (12,27 %), y Honduras (12,23%). Balance de la Cooperación Andaluza en el año 2005. Informe de la Junta de Andalucía. Año 2006.



lado y la acción de la Junta de Andalucía con el resto del Estado español y la Unión Europea por otro.

A nivel andaluz, si bien la ejecución de cada política corresponde a cada Consejería según sus competencias, es la Consejería de Gobernación a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias⁴¹ el ministerio que tiene como misión coordinar; analizar; planificar e impulsar toda la labor en materia de inmigración. De esta forma la Consejería de Gobernación asume la responsabilidad política global en materia de inmigración a nivel autonómico andaluz.

Dependiente de esta Consejería de Gobernación se ha creado también con carácter consultivo una Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias⁴² presidida por el titular de la cartera de Gobernación. En esta Comisión participan los altos cargos de toda las Direcciones Generales con alguna competencia en materia de inmigración. Su principal cometido es el de asesoramiento de la Consejería de Gobernación en materia legislativa, de coordinación y planificación de políticas migratorias.

Para asegurar una coordinación entre la Junta de Andalucía y los entes locales andaluces (Ayuntamientos, Mancomunidades y Municipios, y Provincias) se han creado los Foros Provinciales de Inmigración⁴³ dependientes de cada Delegación Provincial de la Junta de Andalucía, existiendo uno por cada provincia andaluza.

⁴¹ - Decreto 199/2004, de 11 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación.

⁴² Decreto 382/2000, de 5 de septiembre, por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias. Modificado por el Decreto 116/2005, de 3 de mayo.

⁴³ Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración. Corrección de errores en BOJA nº243, de 15/12/2005.



Estos foros de carácter consultivo tienen como principal fin poder coordinar las políticas autonómicas con las municipales; y un mejor seguimientos sobre el terreno de las políticas diseñadas desde los Órganos centrales de la Junta de Andalucía. Estos foros integran a un representante de la Administración General del Estado para lograr una marco cooperación entre las tres Administraciones Españolas.

De carácter también consultivo es el Foro Andaluz de la Inmigración⁴⁴, adscrito a la Consejería de Gobernación. Este Foro, único para toda Andalucía, tiene como fin permitir la participación de los agentes sociales más afectados por la inmigración; bien sea porque trabajan con los mismos de forma solidaria, ONGs; o porque tienen responsabilidades en la economía andaluza, sindicatos, empresarios...⁴⁵

A nivel estatal la Junta de Andalucía participa como todas las Comunidades Autónomas en el Consejo Superior de Políticas de Inmigración⁴⁶. Este Consejo dependiente del Ministerio de Trabajo Español reúne a representantes de los Ministerios de la Administración Central con competencias en materias de inmigración; a representantes de las Comunidades Autónomas y de los Municipios con mayor implantación integrados en la Asociación de Entidades Locales.

Las Funciones de este Consejo son la de servir de cauce de colaboración, coordinación y trasvase de información entre todas las Administraciones con competencias en el marco de la Inmigración. La Consejería de Gobernación es

⁴⁴ Decreto 55/2001, de 26 de febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración. BOJA nº 34 de 22/03/2001

⁴⁵ El I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004 creó el Observatorio Permanente Andaluz de las Inmigraciones (OPAM); con el con el objetivo de mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad y la evolución de la inmigración en Andalucía.



el Departamento de la Junta de Andalucía encargada de representarla en este Consejo⁴⁷.

Igualmente cada Consejería Andaluza en el ámbito de sus competencias y en el despacho ordinario de su trabajo también abordan cuestiones referentes a la inmigración en las Comisiones Mixtas existentes con la Administración Central. Este es el caso de la Comisión Mixta de Traslados dependiente del Ministerio del Interior, en la que se discuten sobre los cupos de inmigrantes que cada Comunidad Autónoma puede asumir para descargar de los mismos a otras Regiones españolas más afectadas por la inmigración ilegal.

En el ámbito europeo la participación andaluza tiene un perfil más discreto. Su presencia se centra en la participación activa en todas aquellas Redes Europeas de Intercambio de experiencias en materia de inmigración⁴⁸;

⁴⁶ Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo superior de política de inmigración, reformado por el Real Decreto 507/2002, de 10 de junio

⁴⁷ a) Servir de cauce de colaboración, comunicación e información entre las Administraciones Públicas que componen el Consejo en materia de integración de los inmigrantes.
b) Intercambiar información y asistencia, así como formular propuestas tendentes a promover la integración social y laboral de los inmigrantes.
c) Recabar información de los agentes sociales y económicos implicados en el fenómeno de la inmigración.
d) Emitir informe, con carácter previo, al establecimiento por el Gobierno del contingente anual de mano de obra, según lo previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.
e) El análisis de las propuestas formuladas por los miembros que componen el Consejo que tengan incidencia en la citada materia.
f) Seguimiento y evaluación de las materias relacionadas con la integración del inmigrante tratadas en las diferentes Conferencias Sectoriales.
g) La aprobación de las normas de régimen interno que se estimen procedentes para el mejor desarrollo de sus trabajos.
h) Cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación a la política de integración social y laboral de los inmigrantes.

⁴⁸ Entre ellas destaquemos el Proyecto FORINTER, que consiste en el diseño, ejecución y evaluación de un Plan de Formación en Materia Intercultural, dirigido al personal de las Administraciones Públicas de Andalucía, cuya finalidad es iniciar un proceso político y técnico que implique nuevas maneras de pensar y enfocar las políticas, los modos organizativos y la forma de trabajar de las instituciones, basado en la incorporación transversal de la perspectiva intercultural.



en este ámbito se ha de destacar la participación en la Red ERLAI, donde Andalucía participa de hecho en el intercambio de experiencias junto a otras regiones europeas como la ciudad de Berlín (Alemania), la Prefectura de Preveza (Grecia), la Emilia_Romagna (Italia), ...

De relevancia es la presencia Andaluza en el Proyecto Interreg III A España- Marruecos a través de su participación en el Observatorio de las Migraciones en el Estrecho y Prevención de Efectos Indeseados (OMEPEI).

Este Programa está enmarcado dentro del Programa Operativo España-Marruecos de la Iniciativa Comunitaria Interreg III A, y propone actuar, de forma global, en las provincias de Málaga y Cádiz y, para determinadas acciones específicas, en las provincias limítrofes de Huelva, Granada, Sevilla y Córdoba. La finalidad que persigue el proyecto es establecer redes de intercambio y estructuras de cooperación transfronteriza entre Andalucía y el Norte de Marruecos.

Andalucía participa también en el Proyecto Europeo Equal Arena.

Este Proyecto se inscribe en el marco de la Iniciativa Comunitaria Equal. El objetivo general es fomentar la participación en igualdad de la población extranjera residente en Andalucía, especialmente, en el ámbito laboral. Tiene como línea de actuación principal la sensibilización para la prevención del racismo y la xenofobia. La sensibilización se dirige tanto a la población inmigrante como a la población autóctona de las provincias de Almería, Cádiz y Huelva⁴⁹.

Este Proyecto se encuentra enmarcado en el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006, está cofinanciado por la Junta de Andalucía y el Fondo Social Europeo y su temporalización es de dos años, desde enero de 2005 a diciembre de 2006.

⁴⁹ La Iniciativa Comunitaria Equal también incluye una parte transnacional, denominada Alameda, que tiene como objetivo la realización de actividades y productos transnacionales

Por último hagamos mención al hecho de que Andalucía por medio de su participación en el Comité de las Regiones está haciendo valer a nivel europeo su papel como frontera exterior de Europa a fin de poder plantear los problemas específicos que la inmigración plantea a esta Región, a fin de que cuando se aúnen criterios e nivel europeo en esta materia sea tenida en cuenta la experiencia andaluza.

Tendencias para el futuro y Conclusiones.

Resumiendo la situación presente, podemos concluir provisionalmente que la Junta de Andalucía ha ido reservándose y asumiendo una parcela de la competencia de inmigración por una triple vía: en el menor de los casos por la transferencia directa de una competencia desde el Estado Central (caso de los honorarios que debe de pagar a los abogados del turno de oficio que asisten a los inmigrantes); en algunos casos asumiendo por ocupación parcelas de poder que no le pertenecen de ninguna forma (caso de la cooperación al desarrollo internacional); y en la mayor parte por medio de la extensión de sus competencias de asistencia social hacia la población inmigrante de forma que por vis atractiva regula o se ejerce competencias sobre materias propias de la legislación de extranjería.

Antes de seguir avanzando es necesario tener presente que en cualquier Estado políticamente descentralizado (autonómico, federal o cantonal) nunca las lindes exactas entre la competencias del poder central y los regionales es nítida y exacta. Siempre es aconsejable la existencia de una “tierra de nadie” que permita al conjunto del Estado adaptarse a las cambiantes situaciones políticas. A veces serán los Estados federales quienes ocupen las parcelas de

para la mejora de las condiciones laborales de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes en las

poder ubicadas en dicha zona gris a fin de permitirles un mayor autogobierno; y otras será necesario que el Estado Central se expanda en dicho terreno y detraiga dichas competencias por ser necesaria una mayor centralización.

Por ello, en nuestro actual sistema constitucional español es tan defendible, desde el punto de vista jurídico, que la Junta de Andalucía, actuando bajo el paraguas de la competencia exclusiva que tiene en el campo de la educación, impulse un proyecto andaluz para escolarizar a los niños subsaharianos que llegan a nuestras costas, como que sea el Estado Central quien ejerciendo su competencia exclusiva sobre inmigración sea quien impulse un Proyecto nacional con los mismos objetivos.

Van a ser las propias necesidades de la Región, y de la Nación en unión a la situación política las que dependiendo de las circunstancias inclinarán la balanza a uno u otro lado. En todo caso el triunfo de uno u otro platillo de la balanza puede y debe ser cambiante.

En consecuencia, no estamos de acuerdo con la actual redacción que se le ha dado al artículo 61 que regula la competencia en inmigración en el actual Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía y que se ha remitido desde el Parlamento Andaluz a las Cortes Españolas⁵⁰.

“Corresponde a la Comunidad Autónoma:

a) La competencia exclusiva en las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes.

b) La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia. Incluye la

regiones de Andalucía, Valonia y Lombardía.

tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

c) 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.”

Los defensores de este artículo tienen su principal apoyo en que el mismo es prácticamente un duplicado del artículo 138 de nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña⁵¹ ya en vigor⁵². Pero no es menos cierto que dicha asunción de competencias no ha sido reclamada por todas las Comunidades

⁵⁰ Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de mayo de 2006.

⁵¹ Artículo 138. Inmigración.

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 anterior 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.

⁵² Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (BOE de 20 de julio de 2006).



Autónomas españolas⁵³; y que dicho Estatuto ha sido ya recurrido ante el Tribunal Constitucional⁵⁴.

Centrándonos en exclusiva en el artículo 61 del Proyecto de Reforma del Estatuto Andaluz consideramos que hay una clara extralimitación unilateral del ámbito competencial andaluz. Una cosa es que una competencia se expanda y colateralmente invada el campo de otras, donde ya hemos indicado que sin abandonar el rigor científico deben de aceptarse unos márgenes de flexibilidad temporal; y otra muy diferente es intentar construir permanente y formalmente una competencia andaluza en un campo que es constitucionalmente exclusivo del Estado Central a base de pegotes de pequeñas parcelas de poder conquistadas.

Pues no solamente se hace andaluza, como ya se ha hecho catalana, una competencia que es exclusivamente de todos los españoles, sino que además se dice que parte de la misma es exclusiva, por lo que las posibilidades de que el Estado Central español recupere competencias que un día cedió y que la Constitución española le permite recuperar, simplemente desaparecen.

Siendo este el punto de partida, dicho artículo es atacable desde muchos flancos. Primeramente por el hecho de que al elevar al rango semi-constitucional la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad

⁵³ Así la reciente reforma del Estatuto Valenciano no contiene disposición alguna sobre inmigración a la hora de enumerar las competencias de la Generalitat valenciana. (BOE Nº 86 de 11 de abril de 2006).

⁵⁴ En concreto nos estamos refiriendo a al Recurso firmado por el letrado D. Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde en representación del Grupo Parlamentario Popular del Congreso el 31 de Julio de 2006. Recientemente ha sido presentado un segundo recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo (Recurso núm. 1/2006, interpuesto el 19 de septiembre), cuyos planteamientos coinciden en parte con el Recurso de D. Federico Trillo-Figueroa, aunque es de un menor calado al impugnarse una parte menor del articulado. Ciertas Comunidades Autónomas también han anunciado su voluntad de recurrir dicho Estatuto como Aragón o Valencia.



Autónoma andaluza, éstas quedan petrificadas, lo cual encorseta al sistema. De aprobarse la actual redacción de este artículo si el Estado Central quisiera recuperar su potestad para emitir los permisos de trabajo de los ciudadanos extranjeros, como hasta aquí ha venido sucediendo, deberá de reformarse nada menos que todo un Estatuto. Mejor hubiese sido dejar la pelea competencial en la arena de las leyes y reglamentos que permiten una mejor acomodación a las pasiones políticas de cada momento.

De hecho se ha invertido el flujo del poder desde el Estado Central a las Autonomías. Hasta la actualidad los Reales Decretos de transferencias de servicios han sido normas paccionadas, aprobadas en virtud de decisión última del Estado Central y no de una Comunidad Autónoma separadamente, como lo demuestra el hecho de que el Tribunal Constitucional ha insistido en que tales determinaciones tienen exclusivamente un valor interpretativo, y que no pueden variar el orden constitucional establecido en la Constitución Española⁵⁵.

Ahora se pretende el establecimiento por cada Comunidad Autónoma de forma unilateral, general e imperativa, de principios de articulación de relaciones institucionales para vincular con los mismos al Estado. Por lo que el flujo del poder empieza a girar en sentido inverso, sino es que se estanca.

Desde otro flanco, pero en íntima conexión con lo anterior, estimamos que los mandatos que desde el Proyecto de Estatuto Andaluz se hacen al legislador español, a fin de que cuando se tomen decisiones en materias de inmigración que afecten a Andalucía, y preceptivamente cuando se quiera fijar el

⁵⁵ La STC de 28-1-1986, nº 11/1986 establece: "es necesario decir que la determinación de las técnicas o instrumentos realizada por los Decretos de transferencia no puede suponer en ningún caso una modificación del orden competencial establecido, ni puede introducir nuevos principios o criterios de relación no previstos en la Constitución o en los Estatutos, o que no se conformen con los establecidos en una y otros.". En el mismo Sentido STC 2-6-1987, nº 88/1987.



contingente de trabajadores extranjeros, se cuente con la decisión andaluza son del todo rechazable. Ninguna Comunidad puede anticipar regulaciones que pertenecen a la legislación estatal según la Constitución. No es posible condicionar la autonomía dispositiva del legislador estatal cuando el mismo actúa dentro de una competencia exclusiva propia.

En el fondo el Proyecto de Estatuto Andaluz en este artículo, así como en otros más cuyo análisis no es el sujeto de esta Exposición, bebe de la teoría catalana del “blindaje de competencias”, que supone que a fin de salvaguardar permanentemente unas cotas de poder regionales, asumir en el Estatuto, en sustitución de la legislación básica estatal, así como en sustitución también de la legislación reguladora de algunas instituciones estatales, la tarea de precisar las competencias; no sólo las autonómicas sino también fijar las que les corresponden al Estado Central.

Por ello, y tras el vuelco de timón que el actual momento de reforma de Estatutos ha dado al sistema competencial español, la futura Sentencia del Tribunal Constitucional marcará un antes y un después en la historia constitucional española. Bien sesgando los excesos en los que al parecer de unos, y también de este Autor, están incurriendo ciertas Comunidades Autónomas dejándose llevar por una excesiva ambición política; o bien autorizando el proceder de las mismas y abriendo las puertas a un nuevo Estado español donde el centro del peso político descansará cada vez más en las Autonomías y residualmente en el Gobierno Central, abriéndose una nueva era política desconocida hasta la actualidad en la Historia española.

Zaragoza, 5 de octubre de 2006.